

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU
CONCOURS FINANCIER
ACCORDÉ PAR L'ÉTAT

**Aux Entreprises de Chemins de Fer d'Intérêt Local
et de Tramways**

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 8 Juin 1910, à 3 heures

PAR

Robert LASSALLE

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur
Suffragants { *MM. DESCHAMPS, professeur*
PERREAU, professeur

PARIS

JOUBE & C^{ie}, EDITEURS
15, rue Racine, 15

1910

•

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU
CONCOURS FINANCIER
ACCORDÉ PAR L'ÉTAT

**Aux Entreprises de Chemins de Fer d'Intérêt Local
et de Tramways**

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 8 Juin 1910, à 3 heures

PAR

Robert LASSALLE



Président : M. BERTHÉLEMY, professeur
Suffragants { MM. DESCHAMPS, professeur
PERREAU, professeur

PARIS

JOUBE & C^{ie}, EDITEURS
15, rue Racine, 15

1910

DU

Concours Financier accordé par l'Etat

**Aux entreprises de chemins de fer
d'intérêt local et de tramways**

INTRODUCTION

La question des chemins de fer d'intérêt local présente en France, à l'heure actuelle, une importance particulière.

Le réseau d'intérêt général, dont la construction a imposé à l'Etat de si lourdes charges qui pèsent encore sur le budget, peut être considéré comme terminé.

Mais, le pays réclame encore de nouvelles voies ferrées et, dans tous les départements, un mouvement considérable se manifeste pour l'établissement des lignes secondaires.

Comment le Trésor a-t-il, jusqu'ici, accordé son concours financier à ces chemins de fer ?

Quelle forme convient-il de donner à sa participation ? Dans quelle mesure l'Etat doit-il consentir des sacrifices pour la création de ces voies ferrées dont l'utilité est plus particulièrement locale ?

Tel est l'objet de notre étude.

La première partie sera consacrée, d'une part, à la recherche des caractères spéciaux aux chemins de fer d'intérêt local, qui permettent de les distinguer des voies ferrées d'intérêt général ; et, d'autre part, à l'examen de la loi du 12 juillet 1865 qui, la première, a défini le régime des lignes d'intérêt local.

Nous exposerons, dans la seconde partie, la législation actuellement en vigueur et nous essayerons ensuite, dans les derniers chapitres, de faire ressortir la nature même de la participation de l'Etat, de déterminer sa forme et d'indiquer les limites qu'il convient de lui assigner.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

GÉNÉRALITÉS

SECTION I

DISTINCTION ENTRE LES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET LES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT LOCAL

Aucun texte législatif ou réglementaire ne donne une définition des chemins de fer d'intérêt local, qui permette de les distinguer des chemins de fer d'intérêt général.

Lors de la préparation de la loi du 11 juin 1880, qui est la loi actuellement en vigueur en la matière, le gouvernement et la Commission du Sénat avaient constaté l'utilité d'une telle définition ; mais ils reconnurent qu'elle était impossible et ils en vinrent à cette conclusion que la distinction entre ces deux catégories de chemins de fer est toujours essentiellement une question d'espèce. Leur classification résulte de la décision de l'autorité chargée de la déclaration d'utilité publique. Il en est de même, du reste,

pour les voies de communication de terre ; un chemin ne reçoit le caractère vicinal que par son classement et il peut par un nouveau classement, successivement devenir d'intérêt commun ou de grande communication.

Mais si le caractère du chemin de fer dépend de l'appréciation de celui qui déclare l'utilité publique, il importe de rechercher les éléments qui doivent servir de base à cette appréciation.

L'impossibilité de trouver une définition montre bien qu'il n'existe aucun critérium précis.

L'exposé des motifs (1) de la loi du 12 juillet 1865 qui a réglementé la première l'établissement des chemins de fer d'intérêt local, indiquait que le vrai caractère de ces chemins était « de relier les localités secondaires aux lignes principales en suivant soit une vallée, soit un plateau et en ne traversant ni faîtes de montagnes, ni grandes vallées ». L'Exposé ajoutait qu'ils devaient être d'une longueur limitée (30 ou 40 kilomètres), n'avoir qu'un trafic peu considérable, et ne compter en général que trois trains par jour, sans service de nuit, exploités à petite vitesse et en navette.

M. Le Hon, rapporteur du projet (2) devant le Corps législatif n'admit pas cette sorte de définition. A son avis, l'élément essentiel consistait dans l'intervention financière

1. Corps législatif. *Mon.* des 29, 30 et 31 mai 1865, annexe n° 239.

2. *Moniteur* des 29 juin, 1^{er} et 2 juillet 1865, annexe n° 418.

des départements et des communes et, conformément à ses propositions, il fut entendu que le caractère d'intérêt local résulterait uniquement de la contribution des autorités locales et du fait que la concession aurait été accordée par elles.

Cette manière de voir a le grand mérite de faire ressortir l'obligation pour les principaux intéressés — c'est-à-dire les départements et les communes — de consentir les sacrifices nécessaires pour la création de ce qu'on a appelé « la vicinalité des chemins de fer ». Mais, il semble qu'elle éveille dans l'esprit une idée moins précise que l'essai de définition tenté par les préparateurs de la loi de 1865. Le Conseil d'Etat a, d'ailleurs, repris dans un avis de principe du 24 octobre 1872, les deux éléments qui y étaient contenus, à savoir : la destination du chemin de fer et, d'autre part sa situation par rapport aux lignes déjà exploitées. « C'est, a déclaré cette haute assemblée, dans la destination du chemin de fer projeté et dans sa situation par rapport aux lignes existantes qu'il convient de chercher la portée des services qu'il est appelé à rendre et, par conséquent, le caractère d'intérêt local qu'il pourra présenter. »

Certains auteurs ont insisté particulièrement sur l'importance du trafic susceptible d'être recueilli par les lignes. M. Colson (1), notamment, dont la compé-

1. Exposé au Congrès international des chemins de fer, septième session. Washington 1905, question XVIII.

tence, dans les questions de chemins de fer, est universellement reconnue, arrive, partant de cette idée, à cette opinion que la nécessité de subventions prélevées sur les ressources des contribuables constitue un des caractères spéciaux des voies ferrées d'intérêt local. En effet, les lignes les plus importantes, destinées à relier les centres de production d'un grand pays, doivent en général, quand elles sont bien conçues, devenir rémunératrices. Leur établissement et leur exploitation peuvent être considérés comme une entreprise commerciale, soumise, il est vrai, à des risques particulièrement dangereux, mais permettant la réalisation de bénéfices appréciables.

En fait, en raison de l'importance du capital à engager dans la construction, l'Etat a été amené à intervenir, soit en supportant seul toutes les charges, soit en subventionnant des compagnies à qui il accordait les concessions des voies ferrées.

C'est ce dernier régime qui a prévalu en France ; mais l'analyse même des formes successives du concours accordé par l'Etat aux entreprises d'intérêt général, montre bien que l'allocation de subventions n'est pas un élément essentiel de ces entreprises.

Le premier mode de subsides proposé par le gouvernement (1), sans succès d'ailleurs, a été la participation de

1. En 1835, dans un projet de loi relatif au chemin de fer de Paris à Rouen et au Havre ;

En 1840, chemin de Paris à Orléans et de Strasbourg à Bâle. Picard, *Traité des chemins de fer*, t. II, p. 219.

l'Etat comme actionnaire. La nature de cette intervention indique assez que l'on croyait à la réalisation de bénéfices immédiats et elle apparaît moins comme une aide apportée par l'Etat aux entreprises que comme une combinaison imaginée pour permettre au gouvernement d'exercer, outre son autorité de police, une action directe sur la gestion des concessionnaires.

La même conclusion doit être tirée du second système, celui des prêts, qui fut très en faveur pendant un certain nombre d'années ; l'appui prêté aux compagnies était provisoire, d'une durée assez courte et il avait pour objet principal, en diminuant le fonds social des sociétés, de faciliter leur constitution.

Mais en présence des grosses difficultés que rencontraient ceux qui cherchaient des capitaux pour cette industrie nouvelle, par suite surtout des graves mécomptes qu'avait fait éprouver à certains concessionnaires l'élévation imprévue des dépenses d'établissement, le gouvernement, comprenant qu'il était au plus haut point désirable de hâter la constitution du réseau d'intérêt général, se résolut, sans tarder, à accorder aux compagnies une aide plus sérieuse et plus efficace.

Les combinaisons auxquelles on s'est arrêté dans les diverses conventions (loi du 11 juin 1842 ; conventions de 1859 ; conventions de 1883) paraissent, à la lecture des textes, d'une complication extrême.

Dans leur principe, elles peuvent, semble-t-il, se résumer ainsi :

En premier lieu, afin de diminuer la part de capital à rémunérer par l'excédent des recettes de l'exploitation, le Trésor a promis des subventions fixes, définitives, soit en argent, soit en travaux.

D'autre part, ainsi que c'était facilement présumable dans un pays comme la France, où les capitalistes hésitent à employer leurs fonds dans des entreprises un peu aléatoires, le gouvernement s'est trouvé dans la nécessité de garantir un revenu certain aux titres émis pour la construction des voies ferrées.

Dans quelle mesure les sacrifices qui ont été consentis par l'Etat peuvent-ils être justifiés? Convient-il, en particulier, d'approuver sans réserves l'allocation de subventions *définitives* à des entreprises qui devaient être rémunératrices? Théoriquement, il paraît certain qu'une aliénation, à fonds perdus, réalisée dans ces conditions, constitue un avantage excessif au profit des compagnies. L'Etat, toujours en théorie, aurait pu, au moins dans une large mesure, se dispenser d'accorder ces subventions en capital. Mais, en fait, il faut reconnaître qu'il a trouvé à ces sacrifices une compensation sans doute assez large dans le droit qu'il s'est réservé d'intervenir dans la gestion des concessionnaires et de rester maître absolu pour l'homologation des tarifs. On ne doit pas, d'autre part, perdre de vue qu'en raison de ses libéralités, l'Etat a pu favoriser le développement des chemins de fer, en amenant les grandes compagnies à incorporer dans leurs réseaux des lignes d'une productivité restreinte.

Ce qu'il importe, à notre point de vue, de faire ressortir, c'est que les circonstances qui ont entouré la constitution du réseau d'intérêt général français, laissent sauf, malgré les apparences, le principe posé par M. Colson à savoir que la nécessité des subventions n'est pas un élément essentiel des chemins de fer d'intérêt général.

Il reste à démontrer qu'au contraire, cette nécessité des subventions constitue un élément caractéristique des lignes d'intérêt local. Le plus souvent, en effet, ces lignes ont un trafic trop peu important pour rémunérer le capital engagé, soit par leurs recettes propres, soit même par celles qu'elles apportent, comme affluents, aux lignes anciennes. La nécessité s'impose donc, pour les collectivités désireuses, à juste titre, de faire pénétrer le rail dans toutes les régions, de prendre à leur charge la plus grande partie des dépenses d'établissement, en laissant supporter seulement par le concessionnaire la part de capital susceptible d'être normalement rémunéré dans un avenir peu éloigné.

Si, malgré le caractère théorique et abstrait des considérations qui précèdent, nous avons cru devoir leur accorder un développement assez étendu, c'est surtout parce qu'elles nous ont paru de nature à éclairer utilement l'étude des principes qu'il convient d'adopter pour la détermination du concours financier du Trésor.

Mais, dans la question qui nous occupe actuellement, nous nous garderons de leur donner une valeur absolue et nous conclurons, avec les préparateurs de la loi de 1880,

qu'il semble impossible de trouver une définition précise du chemin de fer d'intérêt local.

Il est aisé, d'ailleurs, de comprendre que la distinction entre les lignes d'intérêt local et celles d'intérêt général est aujourd'hui d'une importance secondaire. En effet, ainsi que le constatait M. Janet dans son rapport sur le budget des travaux publics pour l'exercice 1909 : « Au point de vue des chemins de fer, notre réseau d'intérêt général n'a plus besoin pour être complet que d'un nombre très restreint de lignes nouvelles. C'est, dès lors, sur notre réseau d'intérêt local, qui a déjà pris un si beau développement depuis la loi de 1880, que doivent se porter maintenant nos efforts, de manière à faire pénétrer la locomotive dans tous les cantons de notre territoire ».

M. Aimond, rapportant le budget des conventions et garanties d'intérêts (1), émettait la même appréciation ;

« Le réseau d'intérêt général, dans ces conditions, n'est donc plus susceptible de prendre dorénavant un grand développement. On n'a d'ailleurs prévu, à l'heure actuelle, que 2.500 kilomètres de lignes nouvelles, dont 1757 kilomètres étaient en construction au 31 décembre 1907. »

On peut donc considérer que le réseau d'intérêt général a atteint, en France, son développement normal.

1. Budget de l'exercice 1909. Conventions et garanties d'intérêt, page 3.

Sans aller aussi loin que M. Sénac, député, qui a soumis récemment à la Chambre une proposition de loi dont l'article 2 débute ainsi : « Le réseau des chemins de fer d'intérêt général est clos, nous pensons que ce réseau pourra seulement s'augmenter des quelques lignes nécessaires pour soulager les grandes artères, les mieux raccorder ou répondre à des besoins stratégiques.

Les départements, il est vrai, pourront être parfois tentés, afin de diminuer l'importance de leur participation, de réclamer la déclaration d'utilité publique de certaines lignes, à titre d'intérêt général.

Les pouvoirs publics devront s'opposer le plus possible à des tentatives de cette nature. L'Etat a déjà consenti de gros services pour la constitution du réseau d'intérêt général et s'il est de son devoir — en même temps que de son intérêt — d'aider au développement des voies ferrées d'intérêt local, il est juste qu'il demande aux départements et aux communes de supporter la plus grande part des charges nécessaires.

SECTION II

DISTINCTION ENTRE LES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT LOCAL ET LES TRAMWAYS

Dans le langage courant, on appelle tramway toute ligne ferrée établie sur une voie publique, dont l'affecta-

tion à la circulation des voitures et des piétons n'est pas supprimée (1).

Cette définition convient parfaitement pour la catégorie de tramways, dont le but est de faciliter les transports en commun dans une ville ou autour d'une ville ; ils sont tantôt à traction animale, tantôt à traction mécanique et sont exclusivement affectés au transport des voyageurs ou tout au plus des messageries (colis de grande vitesse). Ces tramways ne nous intéressent d'ailleurs pas, car ils ne reçoivent aucune subvention du Trésor ; on a considéré, en effet, qu'ils constituaient des entreprises trop particulièrement locales, susceptibles du reste, en général, de recueillir, dès le début de leur exploitation, un trafic suffisamment rémunérateur.

Mais l'élément distinctif du tramway, à savoir son installation sur la voie publique, n'apparaît plus aussi nettement pour les lignes que la loi de 1880 permet à l'Etat de subventionner, c'est-à-dire celles qui sont desservies par des locomotives et destinées au transport des marchandises, en même temps qu'au transport des voyageurs (art. 36). Souvent, en effet, ces lignes circulent pendant une partie de leur tracé, sur plate-formes péciales ; inversement, une voie ferrée classée d'intérêt local peut emprunter la voie publique.

La règle suivie, ces dernières années, pour déterminer

1. Rapport Hérold. Sénat, session 1878, n° 539.

la nature de la ligne, a consisté dans l'évaluation des longueurs situées en déviation ou sur routes :

« Est tramway la voie ferrée qui, sur plus de la moitié de son parcours, est établie sur des routes et des chemins ; est chemin de fer d'intérêt local, celle qui est posée pour plus de la moitié de sa longueur sur une plate-forme dont l'accès est interdit au public. »

On conçoit, dès lors, combien est mal assise une pareille classification ; une même ligne pourra être chemin de fer d'intérêt local ou tramway, suivant que telle ou telle modification, parfois légère, sera apportée dans son tracé.

Une telle conséquence a paru la condamnation du principe.

Dans le projet de loi déposé à la Chambre des députés, le 18 juin 1908, tendant à la revision de la loi du 11 juin 1880, le gouvernement a supprimé toute distinction. L'article 1^{er} porte :

« L'établissement et l'exploitation des voies ferrées par les départements ou les communes sont soumises aux dispositions ci-après, aussi bien lorsque ces voies sont placées sur une plate-forme spéciale, que quand elles empruntent, en tout ou en partie, des voies publiques préexistantes, nationales, départementales ou communales. »

Nous nous rangeons, pour notre part, à cette manière de voir.

Nous croyons toutefois utile de signaler que la dis-

tion établie par le législateur de 1880 n'était pas aussi arbitraire qu'on pourrait le croire et nous nous réservons de revenir sur ce point dans la deuxième partie de cette étude qui traitera de cette loi.

CHAPITRE II

HISTORIQUE

LOI DU 12 JUILLET 1865

C'est vers 1860, c'est-à-dire au moment où les grands centres se trouvaient reliés par les lignes principales que l'on fut amené à rechercher un régime de chemin de fer moins onéreux que le régime prévu pour l'intérêt général.

Un important mouvement d'opinion se manifestait en France, à cette époque, en faveur du développement des voies ferrées et le gouvernement se trouvait dans le plus grand embarras pour donner satisfaction aux demandes incessantes qui lui étaient adressées par les départements.

En effet, les grandes compagnies, par le fait même qu'elles restaient intéressées, pour l'avenir, dans les résultats de leur exploitation, ne se prêtait pas volontiers à surcharger leurs réseaux de lignes improductives.

D'autre part, l'Etat trouvait déjà très lourdes les charges qu'il avait assumées (4.500 millions environ) et il hésitait à faire de nouveaux sacrifices.

On songea alors à appliquer aux chemins de fer le

système qui avait été institué par plusieurs lois, notamment par la loi du 21 mai 1836 pour les chemins vicinaux. Déjà, le département du Bas-Rhin, appliquant à l'exécution de la plate-forme d'un réseau départemental les ressources de la vicinalité créées par la loi de 1836, avait obtenu des résultats intéressants (1).

Une commission fut nommée ; sur ses conclusions, le gouvernement admit qu'il y avait lieu de créer une nouvelle catégorie de chemins de fer dits d'intérêt local et il présenta en 1865, un projet de loi qui est devenu la loi du 12 juillet 1865.

Le texte de cette loi est très court (2) (il ne contient que huit articles fort peu développés), mais on peut dire qu'éclairé par l'exposé des motifs et la discussion au Corps législatif, il donne une vue très nette de ce que doivent être les chemins de fer d'intérêt local.

Ainsi que nous l'avons indiqué dans le chapitre précédent, deux caractéristiques de ces voies ferrées ont été, dès cette époque, distinguées avec précision :

D'une part, l'intervention financière obligatoire des autorités locales pour leur établissement.

« Le caractère essentiel du chemin de fer d'intérêt local, écrivait M. Lehon, rapporteur au Corps législatif, est tout

1. En 1864, soixante-deux départements demandaient l'exécution de chemins de fer secondaires ; treize ouvraient des crédits pour des études.

2. Voir annexe.

entier dans le fait du concours des départements et des communes » ; il ajoutait : « L'intérêt local est démontré par les charges que s'imposeront les intéressés et rien ne pourra mieux consacrer la nécessité et l'importance d'un chemin de fer que la somme des ressources de toute nature qui aura pu être rassemblée ».

D'autre part, la nécessité de réaliser, dans la plus large mesure, des économies sur la construction et l'exploitation, de manière à proportionner l'outil qu'on créait avec les services qu'on attendait de lui.

D'après l'exposé des motifs, les considérations suivantes devaient servir de base pour la constitution du réseau :

1^o Acquisition des terrains, exécution de terrassements pour une seule voie ;

2^o Suppression possible des clôtures et des barrières de passages à niveau ;

3^o La plus grande tolérance possible pour les pentes et les rayons des courbes ;

4^o Suppression des disques et signaux fixes et peut-être du télégraphe.

La loi elle-même insistait sur ce point dans son article 4.

Le préfet peut dispenser de poser des clôtures sur tout ou partie du chemin. Il peut également dispenser d'établir des barrières au croisement des chemins peu fréquentés.

Le législateur désirait donc la création de voies ferrées

économiques, appelées à avoir un trafic modeste et destinées principalement à servir d'affluents aux grandes lignes déjà exploitées.

Il espérait, d'un autre côté, que ces entreprises seraient constituées par de petites sociétés nées de l'épargne locale, et peu susceptibles, par suite, d'être gagnées par l'ambition de concurrencer les grandes compagnies.

Ces différentes idées apparaissent clairement dans le rapport de M. Michel Chevalier, au nom de la commission qui avait été chargée de préparer le projet de loi ; ce rapport citait notamment les observations présentées par M. Eugène Flachet (1).

Il faut y provoquer les épargnes locales, et cela semble facile, à la condition que l'on sache que ces épargnes ne peuvent être placées plus fructueusement pour les intéressés directs et pour l'industrie générale.

Or cela semble incontestable si l'on se détermine à prendre pour base de pareilles entreprises, la *liberté d'adapter les types des chemins de fer d'embranchement* au revenu qu'ils pourraient trouver dans le trafic et *d'appliquer à ce trafic un tarif proportionné* aux dépenses d'établissement et au service rendu.

La nature et le rôle des chemins de fer d'intérêt local se trouvaient ainsi définis d'une manière très précise.

Les vues furent peut-être moins nettes en ce qui touche

1. Rapport Cochery. Chambre des députés, session de 1893, n° 2696.

le mode du concours financier qu'il convenait d'imposer aux collectivités pour assurer la constitution du nouveau réseau. Nous verrons cependant que le système auquel on s'est arrêté, est sans doute, dans son principe, le mieux en rapport avec les nécessités d'établissement et d'exploitation des chemins de fer économiques.

La caractéristique du régime prévu par la loi de 1865, c'est l'allocation de *subventions en capital*. Ces subventions étaient destinées à faciliter la construction par les compagnies concessionnaires. On se rendait compte que les lignes à établir ne seraient pas en mesure d'assurer à tout le capital engagé un intérêt suffisant et il était apparu nécessaire, pour trouver des demandeurs en concession, de diminuer par des subventions fixes en argent ou quelquefois en travaux l'importance du capital à rémunérer.

La subvention de l'Etat ne pouvait être donnée qu'en argent. Elle était versée au département et limitée (art. 5) : A la moitié des dépenses restant à la charge du budget départemental, pour les départements dont le centime additionnel au principal des quatre contributions directes produisait moins de 20.000 francs.

Au tiers, pour les départements dont le centime produisait de 20.000 francs à 40.000 francs.

Au quart, pour ceux dont la valeur du centime dépassait 40.000 francs.

Le paiement s'effectuait par termes semestriels, mais le département était tenu de justifier, avant le versement de chaque terme, d'une dépense triple en achats de terrains,

travaux et approvisionnements sur place ; le dernier terme n'était payé qu'après l'achèvement de la ligne.

Quant aux concessionnaires, ils ne recevaient les subventions des départements qu'au fur et à mesure de l'avancement des travaux, suivant les règles déterminées, dans chaque espèce, par la convention de concession.

L'article 6 disposait, d'autre part :

La somme affectée chaque année, sur les fonds du Trésor, au paiement des subventions mentionnées à l'article précédent, ne pourra dépasser 6 millions.

SECTION II

RÉSULTATS DE LA LOI

Il semble qu'une conception aussi rationnelle de ce que devaient être les chemins de fer économiques aurait dû avoir, dans la pratique, les résultats les plus féconds.

Malheureusement, les espérances du législateur ne se réalisèrent pas et les principes excellents qui avaient présidé à la rédaction de la loi furent complètement faussés dans l'application.

Dans l'esprit du gouvernement, les voies nouvelles devaient, nous l'avons vu, être construites économiquement et conserver le caractère d'affluents des grands réseaux. Mais cette règle ne fut pas observée et les conces-

sionnaires établirent leurs lignes, à grands frais, avec un luxe de dépenses hors de proportion avec le rendement à attendre (1).

Des mécomptes ne tardèrent pas à se produire, et les sociétés cherchèrent à recueillir un trafic rémunérateur en soudant leurs lignes et en essayant de concurrencer les grandes compagnies d'intérêt général. Le plus souvent, ces tentatives furent favorisées par les départements qui espéraient, par cette voie détournée, obtenir l'exécution de lignes importantes que l'Etat se serait refusé à déclarer d'utilité publique, à titre d'intérêt général (2).

Ces concurrences étaient vouées à un échec certain, en raison même des conditions techniques d'établissement des chemins de fer d'intérêt local, d'autant plus que l'Etat, associé financier des grandes compagnies, ne pouvait se prêter à des combinaisons tendant à leur enlever les excédents des recettes qu'elles tiraient des bonnes lignes et dont elles avaient besoin pour couvrir les déficits des mauvaises. Aussi la hausse factice des titres provoquée par la surface brillante que présentaient certaines compagnies, grâce le plus souvent, aux subventions en capital dont elles avaient bénéficié, fut bientôt suivie d'une dépression qui amena la plupart des sociétés à une situation très embarrassée et plusieurs d'entre elles à la faillite.

1. Certaines lignes ont coûté jusqu'à 300.000 francs par kilomètre.

2. Rapport Labiche. Sénat, session de 1878, n° 420.

Mais l'application de la loi donna lieu à des abus plus graves encore.

Plus d'une fois écrit M. Picard (*Traité des chemins de fer*, t. II, p. 267) les concessionnaires n'avaient vu dans les subventions en capital qu'un aliment pour les spéculations ; plus d'une fois, ils s'étaient empressés de réaliser d'énormes bénéfices au moyen de l'émission des titres et au moyen de marchés de construction consentis avec des majorations scandaleuses, puis d'abandonner les entreprises dont ils avaient pris l'initiative (1), laissant ainsi les départements en face de difficultés et d'embarras inextricables.

Les inconvénients signalés par M. Picard ne se manifestèrent pas pendant les deux premières années d'application de la loi. En effet, les sociétés concessionnaires de chemins de fer ne pouvaient émettre d'actions ou promesses d'actions négociables, avant de s'être constituées en sociétés anonymes dûment autorisées conformément à l'article 37 du Code de commerce ; il était donc facile au gouvernement, avant de donner l'autorisation requise, d'exiger dans les statuts l'observation des prescriptions qu'avait édictées la loi du 15 juillet 1845, précisément pour prévenir les spéculations auxquelles avaient donné lieu les affaires de chemins de fer.

Mais la loi du 24 juillet 1867, portant émancipation des

1. La construction d'un certain nombre de lignes ne fut pas achevée ; sur les subventions promises par l'Etat, 56 millions, 36 millions ont été alloués.

sociétés anonymes, enleva tout droit de contrôle au gouvernement et bien que le conseil d'Etat se soit appliqué, par des décisions spéciales à chaque ligne (1), à couper court aux abus, en limitant le capital-obligations et en réglementant les émissions, la loi de 1865 n'en fut pas moins complètement détournée de son objet et appliquée dans un tout autre esprit que celui dans lequel elle avait été conçue.

Dans ces conditions, le développement des chemins de fer d'intérêt local ne pouvait prendre une grande importance.

Après les mécomptes subis, les capitalites ne tardèrent pas à se retirer d'une voie où ils s'étaient cependant engagés avec tant d'espoir, et d'un autre côté, le Conseil d'Etat opposa une résistance systématique aux demandes de déclarations d'utilité publique présentées par les départements.

L'exposé des motifs du projet de loi de 1908 tendant à la revision de la loi de 1880 fait connaître, en ces termes, la situation actuelle du réseau de la loi de 1865.

Trois mille trois cent quatre-vingt-seize kilomètres ont été construits ainsi sous le régime de la loi de 1865. Sur ces 3.396 kilomètres, 2.310 kilomètres ont été incorporés dans le réseau d'intérêt général ; 19 kilomètres ont été cédés à l'Allemagne ; 38 kilomètres sont passés sous le régime de la loi du 11 juin 1880. Il reste aujourd'hui 1.029 kilomètres de chemins

1. Payen. *Des concessions de chemin de fer d'intérêt local et de tramways*, p. 207.

de fer d'intérêt local régis par la loi de 1865. Ils ont coûté en moyenne 130.000 francs le kilomètre et relèvent singulièrement le coût moyen des voies ferrées d'intérêt local.

SECTION III

La plupart des commentateurs de la loi de 1865 s'accordent à reconnaître que les résultats déplorableaux auxquels a donné lieu son application ne sont pas dus aux principes mêmes de la loi, mais à la déformation qu'ont subie ces principes.

Toutefois, de l'avis de certains, le vice originel du système adopté était de ne point assurer l'exploitation.

Un autre inconvénient très grave, écrit M. Lebrun, député (1), — *œuvre cette fois de la loi*, — résultait de la forme même de la subvention. Le législateur de 1865, dit M. Picard, avait commis une faute lourde en instituant un système de subvention en capital; il avait ainsi involontairement encouragé la spéculation en lui procurant une première mise de fonds et en lui donnant un aliment qui lui permettait de se soutenir pendant la période de construction et de faire illusion au public sans attribuer aux capitaux engagés aucune garantie de rémunération, sans fournir aux départements intéressés aucune garantie d'exploitation.

Malgré l'autorité considérable de M. Picard en la

1. Chambre des députés, session de 1909, n° 2724, p. 14.

matière, nous ne croyons pas devoir cependant adopter son opinion.

A notre avis, la loi de 1865 est inattaquable dans son principe.

Sans doute, une disposition prévoyant la solidarité pécuniaire, pendant un temps déterminé, des concessionnaires de la construction avec les sociétés exploitantes, aurait pu utilement être ajoutée au texte de la loi.

Sans doute aussi, il eût été préférable de trouver une combinaison permettant d'intéresser les départements et l'Etat aux résultats de l'entreprise, par exemple, en mettant à leur charge, sauf partage ultérieur d'une partie des bénéfices, l'intérêt et l'amortissement des dépenses d'établissement supportées par le concessionnaire. Mais, ce qui nous paraît certain, c'est que le chemin de fer d'intérêt local, tel qu'il était prévu par le législateur de 1865, aurait pu constituer une entreprise viable.

Cette conclusion est, d'ailleurs, conforme à l'opinion émise par M. Colson dans son remarquable exposé, déjà cité, au Congrès international des chemins de fer.

La majorité de ces entreprises (de la loi de 1865) a peu réussi. On a attribué cet échec au fait que les subventions données en capital, en terrains, ou quelquefois en travaux, pour la construction des lignes, n'assuraient pas la marche de l'affaire, une fois l'exploitation ouverte. Mais étant donné l'importance des subventions qu'elles avaient reçues, il n'est pas douteux que le trafic eût été suffisant, dans la plupart des cas, pour les faire vivre, si les conditions d'établissement et d'exploitation avaient été en rapport avec les besoins à desservir.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

EXPOSÉ DE LA LÉGISLATION ACTUELLE LOI DU 11 JUIN 1880

Quelles que soient les causes des mauvais résultats obtenus par l'application de la loi 1865, la situation était trop grave pour ne pas imposer aux pouvoirs publics le devoir de chercher, dans une nouvelle réglementation, les moyens d'assurer le développement des chemins de fer d'intérêt local.

Déjà, en mars 1877, une proposition de loi avait été présentée au Sénat (Sénat, session ordinaire de 1877, n° 75) tendant à accorder, sous forme de garantie d'intérêt, aux chemins de fer concédés par les départements, dont l'utilité aurait été régulièrement déclarée, les subventions sur les fonds du Trésor, autorisées par l'article 5 de la loi du 12 juillet 1865.

Les auteurs de la proposition la justifient de la manière suivante :

La loi du 12 juillet 1865 n'a pas répondu à l'attente générale. Elle avait fait espérer la création d'une vicinalité ferrée qui doterait notre pays de nouvelles voies de communication sans troubler les lignes existantes. Par suite de causes qu'il est inutile de rechercher ici, le chemin de fer d'intérêt local a eu des destinées toutes différentes. Souvent les subventions, destinées à le créer sont devenues l'appât de la spéculation et ne sont pas restées le gage des véritables créanciers du chemin de fer.

Il n'est donc plus possible de demeurer, dans les termes de la loi de 1865, et tout en conservant le principe de cette loi qui repose sur l'action combinée de la garantie du Trésor et de celle des départements, nous proposons de substituer facultativement au régime des subventions celui des garanties d'intérêt ou, pour parler plus exactement, de les autoriser cumulativement.

Le gouvernement ne pouvait se désintéresser de la question et, le 29 avril 1878, le ministre des Travaux publics (1) déposait au Sénat deux projet de loi :

L'un, relatif aux chemins de fer d'intérêt local ;

L'autre, relatif aux voies ferrées établies sur les voies publiques.

Ces deux projets étaient conçus dans le même esprit que

1. M. de Freycinet.

la proposition présentée au Sénat l'année précédente et cette assemblée choisit comme rapporteur du projet concernant l'intérêt local un des signataires de la proposition, M, Emile Labiche (session de 1878, n° 420).

L'étude de la question des voies ferrées établies sur la voie publique fut confiée à M. Hérold (Sénat, session de 1878, n° 539) qui proposa de leur donner le nom de tramways.

A la Chambre des députés, M. René Brice, chargé de rapporter les deux projets présentés par le gouvernement (Chambre des députés, session de 1879, n° 1694) estima « que leur économie générale était exactement la même » et il proposa à la Chambre, qui suivit son avis, de rédiger un texte unique sous le nom générique de « loi relative aux chemins de fer d'intérêt local ».

La Commission du Sénat ne se montra pas hostile à la réunion des deux projets, mais elle n'accepta pas de grouper dans les mêmes articles, comme l'avait fait la Chambre, la réglementation des chemins de fer et des tramways ; elle crut préférable de classer les dispositions concernant ces deux catégories de voies ferrées en deux chapitres : le premier relatif aux chemins de fer d'intérêt local, le second aux tramways.

La loi du 11 juin 1880 a consacré cette division.

Quelle a été la conception financière des auteurs de la loi de 1880 ? La préoccupation principale du législateur de 1880 a été d'assurer, par l'allocation annuelle de la subvention de l'Etat, la marche régulière de l'exploitation.

Il ne suffit pas de construire les chemins de fer, écrivait M. Labiche (voir rapport déjà cité, p. 7), il faut les entretenir, il faut les exploiter. Si, comme sous le régime de la loi de 1865, les sacrifices de l'Etat et du département se trouvent complètement absorbés dans les dépenses de premier établissement, comment fera-t-on face aux insuffisances de produit qui peuvent, pendant les premières années, mettre en péril l'exploitation de lignes appelées cependant à donner, dans l'avenir, un produit rémunérateur ?

Il importait, d'autre part, de redonner confiance aux capitalistes que les rudes mécomptes éprouvés avaient détournés des affaires de chemins de fer. La combinaison qui parut la meilleure fut d'appliquer à l'intérêt local, avec certaines restrictions, le système de la garantie d'intérêt qui avait été adopté pour l'intérêt général.

L'épargne, disait M. Labiche (rapport déjà cité, p. 7) qui a payé un si large tribut dans les aventures où des spéculations téméraires l'avaient engagée, ne donnera son concours que si, au lieu de l'appât de gros bénéfices que lui offrait la spéculation, on lui garantit un intérêt qui peut être minime, mais qui doit être sûr.

On estima également nécessaire, afin de parer aux dangers de la spéculation, de réglementer les émissions d'obligations.

Une troisième considération a guidé les auteurs de la loi.

Les critiques les plus justifiées avaient été portées contre l'exagération des dépenses de construction des lignes concédées sous le régime de 1865 et on eut l'idée de détourner les départements des entreprises trop coûteuses, en restreignant la participation du Trésor par le jeu de maxima indépendants de la dépense d'établissement.

Le raisonnement était le suivant :

Le chemin de fer d'intérêt local doit être considéré comme une voie essentiellement économique, dont le coût de construction peut varier, suivant les circonstances, entre 60.000 et 100.000 francs le kilomètre.

Il convient, en conséquence, pour l'Etat de ne pas participer à la rémunération de la fraction du capital dépassant le chiffre maximum admis (100.000 fr.).

Pour atteindre ce but, on a affranchi le Trésor de tout concours à partir d'une certaine recette, cette recette étant considérée comme suffisante pour attribuer à ce capital de 100.000 francs, après le paiement des dépenses d'exploitation et avec la subvention du département, un intérêt de 5 0/0.

Le montant du chiffre adopté a, d'ailleurs, varié au cours de la préparation de la loi ; fixé dans le projet du gouvernement à 8.000 francs pour les lignes établies de manière à pouvoir recevoir les véhicules des grands réseaux et à 6.000 francs pour les autres lignes, il a été élevé à plusieurs reprises pour être définitivement arrêté par la loi du 11 juin 1880 à : 10.500 francs dans le premier cas ; 8.500 francs dans le second.

Ces modifications successives sont l'indice certain que la règle suivie par la fixation du chiffre — limite de la subvention n'avait pas de base rationnelle.

Mais les intentions du législateur ne sont pas douteuses et les dispositions imaginées avaient pour objet de déterminer, dans une certaine mesure, par la fixation de la subvention de l'Etat, le caractère de la construction des lignes d'intérêt local.

Il n'était pas inutile, semble-t-il, de présenter ces quelques observations, car à la seule lecture du texte de la loi il est difficile d'apprécier la portée de ceux des maxima qui sont fonction seulement de la recette brute.

On aperçoit, d'autre part, comment a pu se justifier, au point de vue financier, la distinction établie par les auteurs de la loi de 1880 entre les chemins de fer d'intérêt local et les tramways.

La dépense nécessitée par la construction des tramways est bien inférieure à celle des lignes d'intérêt local (elle paraissait devoir varier entre 30 et 50.000 francs par kilomètre), et il est naturel que le chiffre de recette destiné à servir de limite à la subvention du Trésor pour les tramways, ait été fixé bien au-dessus des chiffres prévus pour l'intérêt local (1).

1. Il s'élève à 6.500 francs.

SECTION II

MAXIMA DE LA SUBVENTION DU TRÉSOR

Le calcul des divers maxima de la subvention du Trésor s'établit par la combinaison des articles 13, 14 et 36 (1) de la loi de 1880 et des dispositions du décret réglementaire du 20 mars 1882, rendu en exécution de la loi.

Art. 13. — Lors de l'établissement d'un chemin de fer d'intérêt local, l'Etat peut s'engager — en cas d'insuffisance du produit brut pour couvrir les dépenses de l'exploitation et 5 0/0 par an du capital d'établissement tel qu'il a été prévu par l'acte de concession, augmenté s'il y a lieu des insuffisances constatées pendant la période assignée à la construction par ledit acte — à subvenir pour partie au paiement de cette insuffisance, à la condition qu'une partie au moins équivalente sera payée par le département ou la commune, avec ou sans le concours des intéressés.

La subvention de l'Etat sera formée : 1° d'une somme fixe de 500 francs par kilomètre exploité ; 2° du quart de la somme nécessaire pour élever la recette brute annuelle (impôts déduits) au chiffre de dix mille francs (10.000 fr.) par kilomètre pour les lignes établies de manière à recevoir les véhicules

1. L'article 36 est applicable aux tramways.

des grands réseaux, huit mille francs (8.000 fr.) pour les lignes qui ne peuvent recevoir ces véhicules.

En aucun cas la subvention de l'Etat ne pourra élever la recette brute au-dessus de dix mille cinq cents francs (10.500 fr.) et de huit mille cinq cents francs (8.500 fr.) suivant les cas (1) ni attribuer au capital d'établissement plus de cinq pour cent (5 0/0) par an.

La participation de l'Etat sera suspendue quand la recette brute annuelle atteindra les limites ci-dessus fixées.

Art. 14. — La subvention de l'Etat ne peut être accordée que dans les limites fixées, pour chaque année, par la loi de finances.

La charge annuelle imposée au Trésor, en exécution de la présente loi ne peut, en aucun cas, dépasser 400.000 francs pour l'ensemble des lignes situées dans un même département.

Quelle est la signification exacte de ces textes ?

Elle est difficile à préciser et, dans la pratique, des difficultés sérieuses n'ont pas manqué de se produire.

Il nous paraît nécessaire, avant d'entreprendre l'étude, en détail, des divers maxima, d'essayer de mettre en lumière la portée différente des articles 13 et 14 de la loi.

Les dispositions de l'article 14 ne sont applicables aux entreprises qu'au moment où elles vont être déclarées d'utilité publique.

1. 6.500 francs pour les tramways.

Lorsqu'un département sollicite le concours de l'Etat on examine :

1° Si, dans l'année où la demande de concession est présentée, des crédits restent encore disponibles sur l'article ouvert à la loi de finances ;

2° Si les subventions qui sont déjà allouées au département pour ses autres lignes d'intérêt local ou de tramways n'ont pas atteint le maximum prévu dans la loi.

Mais, pendant la période d'exploitation, ces maxima n'ont plus aucune influence sur la subvention du Trésor.

L'article 13, au contraire, a une portée plus générale. Non seulement il intervient, comme l'article 14, pour établir, au moment de la déclaration d'utilité publique, le montant des engagements de l'Etat, mais encore, et c'est là son objet principal, il sert de base au calcul des subventions annuelles dont bénéficient les entreprises, d'après les résultats de l'exploitation,

Maxima de l'article 13. — Pour la clarté de l'exposition du sujet, nous étudierons l'article paragraphe par paragraphe.

1° *Maxima résultant du paragraphe 1.* — Le paragraphe 1 définit l'insuffisance que l'Etat peut aider le département à couvrir. Il pose, d'autre part, le principe que le concours du Trésor ne doit pas dépasser celui des départements et des communes.

Soit :

A. Le capital d'établissement par kilomètre ;

R. La recette brute par kilomètre ;

F. Les frais d'exploitation par kilomètre ;

I. L'insuffisance kilométrique à laquelle l'Etat peut subvenir pour partie ;

G. La subvention du département ;

S. La subvention annuelle de l'Etat par kilomètre.

Il faut, pour que l'Etat intervienne, que la recette brute soit insuffisante pour couvrir les frais d'exploitation et 5 0/0 du capital de premier établissement, c'est-à-dire que l'on ait :

$$R < 0,05 A + F$$

et l'insuffisance I a pour valeur

$$I = 0,05 A + F - R$$

Le premier terme de cette expression $0,05 A$ est invariable et le second terme $(F - R)$ varie avec F et R .

Lorsque la recette brute est inférieure aux frais d'exploitation, $(F - R)$ est positif et il représente le déficit de l'exploitation qui s'ajoute à l'intérêt du capital pour déterminer l'insuffisance.

Lorsque au contraire la recette est supérieure aux frais d'exploitation, $(F - R)$ est négatif et constitue le gain de l'exploitation qu'il faut retrancher de $0,05 A$ pour avoir la valeur de l'insuffisance à couvrir.

Cette insuffisance devient nulle et la subvention de l'Etat cesse, quand le gain de l'exploitation est égal ou supérieur à 5 0/0 de A .

La loi porte que l'Etat peut subvenir pour partie au

paiement de l'insuffisance, à condition qu'une partie au moins équivalente sera payée par le département ou la commune.

Il en résulte que la subvention S de l'Etat ne peut dépasser ni G , ni $1/2 I$.

$$S \leq 1/2 I, \text{ c'est-à-dire } S \leq 1/2 (0,05 A + F - R)$$

$$S \leq G$$

Comment se détermine chacun des termes de ces formules ?

Détermination du capital d'établissement. — L'article 1 du décret du 20 mars 1882 dispose :

Le capital d'établissement qui doit servir de base pour l'application des articles 13 et 36 de la loi susvisée est fixé dans les conditions ci-après et dans les limites du maximum prévu par les actes de concession, à moins qu'il n'ait été fixé à forfait par une stipulation expresse.

Ce capital comprend toutes les sommes que le concessionnaire justifie avoir dépensées dans un but d'utilité pour l'exécution des travaux de construction proprement dits, l'achat du matériel fixe et d'exploitation, le parachèvement de la ligne après sa mise en exploitation, la constitution du capital-actions, l'émission des obligations, les intérêts des capitaux engagés pendant la période assignée à la construction par l'acte de concession ou jusqu'à la mise en exploitation, si elle a lieu avant le délai fixé. Il peut être augmenté, s'il y a lieu, des insuffisances de recettes résultant de l'exploitation partielle des sections qui seraient ouvertes pendant ladite période de construction.

Les dépenses relatives à la constitution du capital-actions et à l'émission des obligations ne sont admises en compte que jusqu'à concurrence d'un maximum spécialement stipulé dans l'acte de concession.

La clarté de ce texte dispense de tout commentaire ; il suffit d'ajouter que l'article 2 du décret prévoit la clôture du compte de premier établissement dans un délai maximum de quatre ans après la mise en exploitation complète des lignes.

Intérêt alloué au capital d'établissement. — La proposition de la loi présentée au Sénat, en mars 1877, par MM. E. Picard, Cordier, Gouin et Labiche (voir p. 31) tendait à autoriser l'Etat à porter à 3 0/0 la rémunération donnée au capital par les résultats de l'entreprise.

Le taux auquel on s'est arrêté en 1880, est le taux de 5 0/0, amortissement compris. Il n'était certainement pas exagéré, étant donné le loyer de l'argent à cette époque, et c'est pourquoi M. René Brice proposa, dans son rapport primitif, de garantir le taux moyen des négociations faites depuis l'acte de concession jusqu'à la mise en exploitation de la ligne, et d'appliquer provisoirement le taux de 5,75 0/0. Toutefois, dans son second rapport (Chambre des députés, session extraordinaire de 1879, n° 2110) il demanda à la Chambre d'accepter le chiffre de 5 0/0 arrêté par le Sénat :

La formule à laquelle nous nous sommes ralliés, disait-il,

a le mérite de poser des règles invariables, d'une application facile et uniforme quel que soit le coût et quelle que soit la nature des lignes construites.

Mais, depuis 1880, l'intérêt des capitaux a très sensiblement diminué, et le Conseil d'Etat a émis l'avis, au moment de l'examen de diverses concessions, qu'il y avait lieu de prévoir, dans les conventions, un taux d'intérêt et d'amortissement plus en rapport avec les conditions du marché financier.

En fait, à l'heure actuelle, la rémunération du capital engagé par le concessionnaire dépasse rarement, amortissement compris, 4,60 0/0. (Haute-Vienne, réseau de tramways. Décret du 3 avril 1909, 4 0/0 plus l'amortissement pendant une durée de soixante-deux ans environ, soit 4,40 en chiffres ronds, — Haute-Garonne, tramway de Marignac au Pont-du-Roi. Décret du 30 mars 1910, 4 0/0 amortissement compris.)

Recettes. — La recette à considérer est la recette brute, déduction faite des impôts qui sont perçus par les compagnies pour le compte de l'Etat (à l'exclusion des impôts dus par le concessionnaire en personne, en tant qu'exploitant : patentes, estampille des voitures à voyageurs, vérification des poids et mesures, frais du contrôle administratif).

Frais d'exploitation. — Les frais d'exploitation peuvent être comptés pour leur montant effectif, le plus souvent avec maximum formulaire et allocation d'une prime d'économie, ou évalués d'après une formule forfaitaire insérée dans la convention.

Evaluation de la subvention du département. — Si le législateur de 1880 a donné au concours de l'Etat la forme obligatoire d'une subvention annuelle, payable pendant la période d'exploitation, il a laissé aux départements, en marquant toutefois sa préférence pour le système de la garantie d'intérêt (1), toute liberté pour régler le mode et l'importance de leur participation.

Dans le cas où le département s'engage à verser une subvention fixe ou variable payable, comme celle de l'Etat, pendant la période de l'exploitation, il n'y a aucune difficulté et la part de l'Etat ne peut pas dépasser celle du département.

Lorsque la subvention du département ou de la commune est donnée en capital, terrains, ou sous toute autre forme que celle de la garantie d'intérêt, elle doit être transformée en annuités au taux de 4 0/0 pour le calcul de l'équivalence visée par l'article 13 de la loi (article 12 du règlement d'administration publique du 20 mars 1882).

Le taux de transformation de 4 0/0 est un taux forfaitaire qui ne doit subir aucune majoration. Le conseil général des ponts et chaussées avait pensé qu'il y aurait lieu d'y ajouter l'amortissement au même taux pendant la durée de la concession. Mais le Conseil d'Etat n'a pas admis cette interprétation pour les raisons suivantes (2) :

1° La subvention étant une avance remboursable, on ne

1. Labiche. Rapport déjà cité.

2. Picard, traité déjà cité, t. II, p. 365.

saurait concilier avec ce remboursement un amortissement qui suppose une aliénation définitive ;

2° La durée pendant laquelle il sera fait appel aux ressources du Trésor est absolument inconnue lors de la déclaration de l'utilité publique ; le plus généralement elle sera inférieure à celle de la concession ; on ne voit donc pas pourquoi cette dernière serait prise comme base d'un amortissement fictif ;

3° Les départements ou les communes doivent, aux termes de la concession, rentrer en possession des chemins concédés par eux et recouvrer ainsi tout ou partie de leurs subventions. Un amortissement se comprendrait, par suite, difficilement ;

4° Le taux de 4 0/0 est un taux moyen, largement rémunérateur pour les subventions en terrains ;

5° Un taux modique pour la transformation en annuités satisfait un vœu du législateur qui a manifesté à plusieurs reprises l'intention de ne pas encourager le concours des départements ou des communes sous forme de subventions en capital.

L'administration a adopté la manière de voir du Conseil d'Etat et lors du règlement des comptes, les subventions départementales sont toujours transformées en annuités au taux de 4 0/0, amortissement compris.

2^e *Maximum du paragraphe 2.* — Ce paragraphe dispose que la subvention de l'Etat sera formée en ajoutant

500 francs au quart de la somme nécessaire pour élever la recette brute à un chiffre déterminé M (1).

La formule s'établit ainsi :

$$S = 500 + \frac{M-R}{4}$$

M. René Brice a expliqué cette disposition par l'exemple d'un chemin de fer à voie large coûtant 70.000 francs par kilomètre faisant une recette brute de 5.000 francs, exigeant une dépense d'exploitation de pareille somme et subventionné également par l'Etat et par les localités. Dans ce cas, en effet, le concessionnaire reçoit une subvention de : $2 \cdot (500 + \frac{10.000-5.000}{4})$ ou de 3.500 francs correspondant précisément aux charges à 5 0/0 du capital.

3^e *Limites posées par le paragraphe 3.* — Deux limites sont assignées par ce paragraphe à la subvention du Trésor :

1^o L'Etat ne doit intervenir que si la subvention du département ou de la commune ne suffit pas pour élever la recette brute au chiffre de (M + 500 fr.) et seulement dans la mesure nécessaire pour parfaire ce chiffre, avec la subvention du département ou de la commune.

Il a été expliqué précédemment (page 35) à quelle

1. M = 10.000 francs ; pour les chemins de fer susceptibles de recevoir les véhicules des grands réseaux (voies larges 1 m. 44,

M = 8.000 francs pour les chemins de fer qui ne peuvent pas recevoir ces véhicules (voies étroites 1 m.).

M = 6.000 francs pour les tramways.

considération a obéi le législateur pour être ainsi amené à faire dépendre la charge du Trésor du seul chiffre des recettes.

Une circulaire du ministre des Travaux publics en date du 26 septembre 1887 traduit la condition ci-dessus de la manière suivante :

$$S = (M + 500 - R) - G$$

La formule est applicable lorsque la subvention du département (G) est connue ; par exemple, lorsque le département s'est engagé à verser annuellement une somme fixe (tant par kilomètre) ; mais le plus souvent il n'en est pas ainsi et nous verrons ultérieurement que l'interprétation du paragraphe dont il s'agit a donné lieu à de graves difficultés ;

2° L'Etat ne doit intervenir que si la subvention du département ou de la commune ne suffit pas pour couvrir l'insuffisance I ($I = 0,05 A + F. R.$) et seulement dans la mesure nécessaire pour parfaire cette insuffisance avec le concours du département.

M. Labiche (second rapport (1), page 14), a justifié ainsi cette limitation :

Lorsque le capital engagé reçoit une rémunération de 5 0/0 par an, il ne doit pas y avoir lieu d'invoquer l'assistance de l'Etat, même quand la recette brute n'atteint pas 8.500 francs ou 10.500 francs.

1. Sénat, session de 1880, annexe n° 165.

D'après la circulaire précitée, la condition résultant du paragraphe s'exprimerait par la formule :

$$S = I - G.$$

Dans cette hypothèse également, la difficulté signalée plus haut se présente pour la détermination du terme G.

Maxima de l'article 14. — Ainsi que nous l'avons déjà montré, l'article 14 a pour but de réglementer, non le paiement des subventions allouées à chaque entreprise, mais l'allocation elle-même de ces subventions, au moment de la déclaration d'utilité publique.

§ 1. — La subvention de l'Etat ne peut être accordée que dans les limites fixées, pour chaque année, par la loi de finances.

Quelques membres d'un conseil général (celui de la Somme) avaient exprimé la crainte, en 1882, de voir les subventions allouées par l'Etat aux départements remises chaque année en question lors de la fixation du budget. Le Conseil d'Etat, consulté par le ministre des Travaux publics, a émis l'avis (25 janvier 1883) que le seul objet du paragraphe 1 de l'article 14 est de prescrire la fixation, dans la loi annuelle de finances, du maximum des engagements que l'Etat pourra prendre pour l'ensemble des départements.

Conformément à cette interprétation, la loi de finances

contient maintenant sous le titre V : « Moyens de services et dispositions annuelles », un article ainsi conçu :

Le montant total des subventions annuelles que le ministre des Travaux publics peut s'engager, pendant l'année... à allouer aux entreprises de chemins de fer d'intérêt local et de tramways en vertu de la loi du 11 juin 1880 (ainsi qu'aux services réguliers de voitures automobiles) ne devra pas excéder la somme de...

Il ne faut, du reste, attribuer à cette limitation du concours de l'Etat qu'une importance relative. Le législateur reste toujours libre d'augmenter, par une loi spéciale, le crédit inscrit à la loi de finances et si, en fait, les dépassements de cette nature se sont rarement produits (1), c'est grâce aux dispositions excellentes prises par l'administration des Travaux publics pour l'application du maximum.

En effet, les dépenses sont considérées comme engagées :

Pour les chemins de fer, à partir du dépôt du projet de loi sur le bureau de la Chambre des députés ;

Pour les tramways, à partir de la date du décret.

Il est, par suite, facile de faire, à un moment quelconque, le total des engagements pris depuis le commencement de l'année et d'établir la comparaison entre ce total et la limite légale.

1. Une loi du 22 décembre 1905 (*Officiel* du 24) a porté de 1 million à 1.491.907 francs le maximum prévu, pour 1905, à l'article 81 de la loi de finances du 22 avril 1905.

Lorsque la limite est atteinte, ou sur le point de l'être, le ministre des Travaux publics retarde jusqu'à l'année suivante le dépôt des projets nouveaux soumis à son examen.

Dans le projet de budget de 1898, le gouvernement avait proposé d'ajouter à la loi de finances un article prévoyant que seraient seules engagées « les subventions allouées par les décrets rendus ou par des lois votées au cours de l'année... ».

Mais cette disposition n'a pas été insérée dans le texte définitif. On a considéré — à juste titre, d'ailleurs — que les termes très précis de la loi ne permettent pas de prendre pour point de départ des obligations de l'Etat une autre date que celle de l'engagement ministériel. Le texte dit, en effet :

Le montant total des subventions que le *ministre des Travaux publics* peut s'engager pendant l'année... à allouer...

D'autre part, au point de vue financier, les garanties seraient moins complètes. Aucune limitation n'étant plus assignée au dépôt des projets, le Parlement pourrait se trouver en présence d'un grand nombre de demandes correspondant à un chiffre plus élevé que le chiffre maximum inscrit dans la loi et il serait tenté de dépasser les limites voulues. Au contraire, avec le système de l'administration, c'est le ministre des Travaux publics qui a la responsabilité de cette limite, sous le contrôle du Parlement. Il y a donc double garantie.

§ 2. — La charge annuelle imposée au Trésor ne peut, en aucun cas, dépasser 400.000 francs pour l'ensemble des lignes situées dans un même département.

Ce maximum a été porté à 600.000 francs par l'article 27 de la loi de finances du 30 décembre 1903, qui fixait en même temps à 34.400.000 francs ($400.000 \text{ fr.} \times 86$), la limite des engagements de l'Etat pour la France entière.

Le maximum est actuellement de 800.000 francs (loi de finances de 1907) (1).

Le Conseil d'Etat et le conseil général des ponts et chaussées ont eu à se demander comment, en présence de l'incertitude et de l'aléa des entreprises, il serait possible d'assurer l'exécution de cette clause impérative. (Voir Picard, t. II, p. 368.)

Convenait-il de décider que pour les années où, dans un département, les subventions calculées d'après la loi et les actes de concession dépassent 400.000 francs, il serait opéré une réduction proportionnelle sur toutes les entreprises existant dans le département ?

Une disposition de cette nature aurait présenté le grave inconvénient de laisser peser une indétermination fâcheuse sur les ressources dont les compagnies peuvent bénéficier pour couvrir leurs déficits.

La combinaison qui a été adoptée consiste dans l'inscription d'un maximum spécial de subvention dans les lois ou les décrets d'utilité publique concernant chaque entreprise.

1. Le chiffre total de 34.400.000 francs n'a pas été élevé.

Le paragraphe 2 de l'article 12 du règlement d'administration publique du 20 mars 1882 dispose :

Chaque loi ou décret par lequel l'Etat s'engage à subventionner un chemin de fer d'intérêt local ou un tramway fixe le maximum de la charge annuelle qui peut résulter pour le Trésor de l'application des articles 13 ou 36 de la loi susvisée, de manière que le montant réuni de ces maxima ne dépasse, en aucun cas, la somme de 400.000 francs (1) fixée par l'article 14 pour l'ensemble des lignes situées dans un même département.

L'administration a pris comme règle, pour l'évaluation de ce maximum, de faire état des recettes prévues pour les premières années de l'exploitation (2).

Mais en principe, l'application de cette règle soulève quelques difficultés, car les représentants des départements réduisent le plus possible leurs évaluations des recettes probables, afin de s'assurer le concours maximum de l'Etat, quitte, d'ailleurs, à indiquer un chiffre de recettes plus élevé pour justifier l'utilité des lignes qu'ils projettent.

1. 800.000 francs depuis 1907.

2. Au moment de l'examen du projet de loi relatif au chemin de fer de Varennes au Donjon (loi du 29 décembre 1903) la subvention demandée par le département a été réduite en considération des recettes escomptées.

SECTION III

REMBOURSEMENT, DURÉE DES SUBVENTIONS DE L'ÉTAT

Les subventions de l'Etat — ainsi que celles des départements et des communes — constituent des avances remboursables sans intérêts (1).

Aux termes de l'article 15, dans le cas où le produit brut de la ligne pour laquelle la subvention a été payée devient suffisant pour couvrir les dépenses d'exploitation et 6 0/0 par an du capital de premier établissement, tel qu'il est prévu par l'article 13, la moitié du surplus de la recette est partagée entre l'Etat, le département ou s'il y a lieu la commune et les autres intéressés, dans la proportion des avances faites par chacun d'eux, jusqu'à concurrence du complet remboursement de ces avances, sans intérêts.

M. Brice avait proposé d'élever la limite à 7 0/0 ; il estimait, en effet, que 6 0/0 représentant le taux légal de l'argent en matière commerciale et le minimum attendu dans toute opération par les commanditaires, il importait, afin de ne pas détourner les capitalistes des entreprises de chemins de fer, de leur laisser, au moins jusqu'à concurrence d'un revenu de 7 0/0, les excédents de recettes de l'exploitation.

1. Pour les lignes d'intérêt général, les avances sont remboursables avec intérêt à 4 0/0. Pour le Midi, l'intérêt est seulement de 3 0/0.

L'avantage eût été excessif pour les concessionnaires et le législateur semble avoir été d'autant mieux inspiré en maintenant la limite de 6 0/0 proposée par le gouvernement, que la part des recettes allouées à l'Etat et aux départements représente non un partage des bénéfices, mais un remboursement des avances consenties par eux.

Durée de la subvention de l'Etat. — Le projet de loi présenté en 1878 par le gouvernement portait que « la participation de l'Etat cesserait de plein droit après la trentième année qui suivrait la mise en exploitation ». Il paraissait, en effet, que si les produits d'une ligne n'étaient pas suffisants, après l'expiration de ce délai, pour couvrir les frais d'exploitation et rémunérer le capital qui ne serait pas encore amorti, il était préférable de renoncer à l'entreprise. Le Sénat, sur la proposition de M. Labiche, accepta cette disposition.

On sait, écrivait le rapporteur, que l'expérience a établi que le produit des chemins de fer double environ en dix ans, et qu'il continue de croître chaque année dans une proportion à peu près constante.

Si les produits d'une ligne d'intérêt local ne doivent pas être suffisants, après trente ans d'exploitation, pour couvrir les frais d'exploitation et rémunérer le capital qui ne serait pas encore amorti, cette entreprise ne doit pas être encouragée et il est présumable qu'on peut consacrer les capitaux du pays à un emploi plus utile.

Des propositions furent faites pour élever le délai, mais au cours des délibérations, la disposition finit par

disparaître ; il en résulte que sauf stipulation contraire les engagements de l'Etat le lient pour toute la durée de la concession.

Cette règle se justifie d'ailleurs parfaitement par cette considération que l'Etat ne doit à aucun moment de l'exploitation laisser les départements supporter seuls les charges des entreprises.

Mais on a considéré, à juste titre, qu'il convenait d'assigner certaines limites à la durée des concessions.

Pour les premières lignes concédées sous le régime de la loi de 1880, la date d'expiration des contrats était le plus souvent fixée à quatre-vingt-dix-neuf ans après la loi ou le décret déclaratif d'utilité publique.

Une durée aussi longue est évidemment exagérée et les critiques dont elle a été l'objet, à plusieurs reprises, soit au Conseil d'Etat, soit au Parlement, étaient des plus fondées.

La durée des concessions gagnerait à être moindre, car, d'une part, il convient que des assemblées élues pour un temps assez limité n'engagent l'avenir que dans la limite où cela est nécessaire et rationnel et, d'autre part, le principal élément à considérer pour fixer cette durée est le taux de l'amortissement des sommes à dépenser. Or, si ce taux est très élevé et très différent pour des durées de vingt à trente ans, par contre il est minime et varie peu pour les durées supérieures à cinquante ans.

En général, la durée des concessions gagnerait à être limitée à ce dernier nombre d'années.

(Rapport de M. Monestier sur le projet de loi ayant pour objet de déclarer d'utilité publique l'établissement dans le département de Saône-et-Loire de diverses lignes de chemins de fer d'intérêt local. (*J. off.*, 1897. Sénat, documents parlementaires, annexe n° 181, p. 475.)

En s'inspirant de ces considérations, une circulaire du 12 août 1902 portant la signature des ministres de l'Intérieur, des Travaux publics et des Finances, a fait connaître aux départements que les subventions accordées par le Trésor aux lignes de chemins de fer d'intérêt local et de tramways ne dépasseraient pas désormais une durée de soixante-cinq ans (1). D'autre part, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, la création des ressources départementales extraordinaires destinées à assurer l'exécution des engagements du département pour les chemins de fer ne saurait être autorisée pour une période supérieure à soixante-cinq ans.

Ces restrictions ont produit l'effet qui en était attendu. A l'heure actuelle, la durée moyenne des concessions est de soixante-cinq ans et elle tend même à diminuer. Il n'est

1. Amortissement d'un capital de 100 francs.

	A 3,5 0/0	A 4 0/0
Amortissement en :		
50 ans.....	0,76337	0,65502
55 ans.....	0,62132	0,52312
60 ans.....	0,50886	0,42019
65 ans.....	0,41883	0,33902
70 ans.....	0,34610	0,27451
75 ans.....	0,28692	0,22290

fait exception à cette règle que dans le cas de concessions destinées à former, avec une concession antérieure, un réseau complet exploité dans des conditions identiques pour ses diverses lignes.

SECTION IV

PAIEMENT DES SUBVENTIONS

L'article 16 de la loi du 11 juin 1880 a laissé à un règlement d'administration publique le soin de déterminer :

1° Les justifications à fournir par le concessionnaire pour établir les recettes et les dépenses annuelles de l'exploitation ;

2° Les conditions dans lesquelles seraient fixés, en exécution de la loi, le chiffre de la subvention due par l'Etat, le département ou les communes et, lorsqu'il y aurait lieu, la part revenant à l'Etat, aux départements, aux communes ou aux intéressés, à titre de remboursement de leurs avances sur le produit net de l'exploitation.

Le décret, prévu par la loi, est intervenu le 20 mars 1882 (l'article 8 a été modifié par le décret du 23 décembre 1885).

Les dispositions qui concernent le paiement des subventions se comprennent sans difficulté, mais il n'est peut-être pas inutile, afin d'avoir une idée plus nette de la question, d'établir quelques divisions.

a) *Quelles entreprises peuvent bénéficier de la subvention de l'Etat ?* — La subvention peut être accordée :

1^o A tous les chemins de fer d'intérêt local ;

2^o Aux tramways qui sont desservis par des locomotives et qui sont destinés à la fois au transport des marchandises et à celui des voyageurs.

Le bénéfice de la subvention est donc refusé aux tramways à traction animale et aux tramways qui ne transportent que des voyageurs, quel que soit le mode de traction.

La question s'est posée de savoir si, en raison de la rédaction différente des articles 13 et 36 de la loi de 1880, il n'était pas possible de prévoir le concours de l'Etat pour les chemins de fer d'intérêt local ne transportant que des marchandises.

En fait, la subvention du Trésor a été accordée pour un embranchement destiné à opérer le raccordement du chemin de fer d'Argent à la Guerche et du Canal latéral à la Loire à Marseille-les-Aubigny, bien que la ligne projetée ne fût destinée qu'au transport des marchandises. Mais l'adhésion du ministre des Finances n'a pas été donnée en principe ; on a considéré seulement qu'il était de bonne administration de relier les chemins de fer aux voies de navigation et qu'il y avait lieu pour l'Etat de favoriser de semblables raccordements, en leur donnant son concours financier.

En droit strict, il est douteux que cette décision puisse se justifier. L'article 36 a subordonné la subvention dont peuvent bénéficier les tramways à l'exécution d'un service de marchandises, parce qu'il a entendu que pour avoir

droit au concours de l'Etat, un tramway fit plus que ce qui est son objet essentiel : le transport des personnes.

L'absence de cette restriction dans le chapitre des chemins de fer ne saurait signifier qu'un chemin de fer peut prétendre à la subvention en se bornant soit à transporter des marchandises, soit à transporter des voyageurs. Il est facile, d'ailleurs, de se rendre compte que la loi de 1880, en ce qui concerne les chemins de fer, suppose toujours que ces chemins de fer sont destinés au transport des voyageurs : l'article 13 règle la subvention sur la recette brute, *impôts déduits*, et l'article 17 prévoit une réduction du prix des places.

b) *Point de départ de la subvention de l'Etat.* — L'Etat ne doit sa subvention qu'à partir du jour de la mise en exploitation de la ligne. Elle est calculée au *pro rata* du temps écoulé depuis le jour de l'ouverture jusqu'au 31 décembre suivant (article 13 du décret du 20 mars 1882).

Lorsqu'une ligne a été régulièrement ouverte à l'exploitation, l'Etat et le département ne peuvent refuser leur concours financier sous prétexte que l'exploitation d'une partie de la ligne a été ensuite suspendue, pendant un certain temps, par suite de circonstances exceptionnelles. (Payen, ouvrage déjà cité).

Il est essentiel de noter que le droit à la subvention n'est acquis que dans le cas d'une exploitation *complète*, c'est-à-dire d'une exploitation ouverte non seulement sur toute la longueur de la ligne, mais encore avec tous ses services (voyageurs, marchandises grande et petite vitesse).

Une distinction doit, d'ailleurs, être établie entre les exploitations faites sur une partie seulement de la longueur, et les exploitations ne comportant pas toutes les branches du service.

Les premières ont été prévues par l'article 1^{er} du décret du 20 mars 1882 qui dispose :

Il (le capital d'établissement) peut être augmenté s'il y a lieu des insuffisances résultant de l'exploitation partielle des sections qui seraient ouvertes pendant ladite période d'exploitation.

Le texte ne vise pas le cas où l'exploitation partielle se traduirait par un excédent des recettes ; on peut admettre, semble-t-il, qu'il y aurait lieu, par analogie, de déduire l'excédent du capital d'établissement.

En ce qui concerne les exploitations qui ne sont pas ouvertes à tous les services (on leur donne le nom d'exploitations incomplètes), il a été décidé que leurs résultats figureraient pour leur net — que ce soit un excédent ou une insuffisance — dans le compte d'exploitation établi pour la ligne après sa mise en service totale.

Une question assez délicate peut se poser dans un cas particulier. Il est prévu dans certains textes déclaratifs d'utilité publique qu'une section de ligne pourra bénéficier de la subvention de l'Etat, avant l'ouverture de la ligne entière à l'exploitation.

Faut-il faire application de l'article 1^{er} du décret du 20 mars 1882 et ajouter les insuffisances, s'il s'en produit, au capital d'établissement ?

N'est-il pas, au contraire, préférable de considérer que la section a pris, du fait même de l'allocation de la subvention, le caractère d'une ligne véritable et conclure que les résultats de l'exploitation doivent, comme pour une exploitation totale, influencer sur le montant de la charge du Trésor ?

La pratique administrative paraît avoir résolu la question dans des sens opposés ; pour notre part, nous serions d'avis, malgré les termes du règlement de 1882, d'adopter la seconde manière de voir.

c) *Règlement de la subvention* (1). — La subvention est réglée par arrêté du ministre des Travaux publics après examen des comptes par des commissions spéciales dans les conditions ci-après :

Avant le 31 mars de chaque année, le concessionnaire est tenu de remettre au préfet du département un compte détaillé, établi d'après ses registres et comprenant pour l'année précédente :

1° Les produits bruts de toute nature de l'exploitation :

2° Les frais d'entretien et d'exploitation, à moins que ces frais n'aient été déterminés à forfait par l'acte de concession ou un acte postérieur.

Le compte d'entretien et d'exploitation ne peut comprendre aucune dépense d'établissement ni aucune dépense

1. Les règles applicables sont les mêmes pour les tramways et pour les chemins de fer.

pour augmentation du matériel roulant (art. 3 du décret du 20 mars 1882).

Conformément à l'article 4 du décret, des modèles ont été préparés par le ministre des Travaux publics, après avoir pris l'avis du ministre des Finances.

Ils affectent, en ce qui concerne l'exploitation, la forme suivante :

DÉPENSES

Administration Centrale et frais généraux.	{	1	Jetons de présence.
		2	Traitement du personnel de l'administration centrale.
		3	Impôts et contributions.
		4	Assurances.
		5	Frais de bureau, impressions, affiches et annonces.
		6	Indemnités, pensions, secours.
		7	Frais de surveillance.
		8	Frais de contrôle.
		9	Abonnement au timbre des titres.
		10	Service médical.
		11	Prélèvements pour caisses de retraites ou de secours.
		12	Dépenses diverses.
Service spécial de l'exploitation.	{	1	Personnel des gares et stations.
		2	Billets, impressions, etc.
		3	Eclairage et chauffage des gares et stations.
		4	Personnel des trains (traitements et frais de déplacements).
		5	Eclairage et menues dépenses des trains.
		6	Indemnités pour retard, avaries et pertes de colis et marchandises.
		7	Indemnités pour accidents.
		8	Subventions aux entreprises de correspondance.
		9	Service de factage, camionnage et correspondance.
		10	Dépenses diverses.

Matériel et Traction.	{	1	Combustible des machines.
		2	Huile, graisse, éclairage et eaux des machines.
		3	Location de matériel.
		4	Entretien et réparations ordinaires du matériel roulant, des ateliers et stations.
		5	
		6	Mécaniciens, chauffeurs, etc. (traitements et frais de déplacements).
		7	Dépenses diverses.

Entretien ordinaire de la voie et des bâtiments.	{	1	Personnel.
		2	Entretien et réparations ordinaires des bâtiments.
		3	Entretien des voies publiques empruntées par la ligne.
		4	Entretien et réparations ordinaires de la voie.
		5	Usage des gares communes.
		6	Dépenses diverses.

A ajouter :

Grosses réparations et renouvellement	{	1	Des bâtiments.
		2	De la voie.
		3	Du matériel roulant.
		4	Du matériel et outillage des ateliers.

Dépenses d'ordre (impôts sur les transports).
Exercice clos.

RECETTES

Grande vitesse.	{	1	Voyageurs.
		2	Bagages et chiens.
		3	Articles de messageries et marchandises à grande vitesse.
		4	Transport de voitures.
		5	Transport d'animaux.
		6	Magasinage.
		7	Recettes diverses.

Petite vitesse.	{	Transport	de marchandises
			de voitures
			d'animaux.
			Magasinage.
			Factage, camionnage et correspondance.

A ajouter :

Péage.

Location de matériel.

Produits divers (produits de placements temporaires de fonds, ventes de récoltes, etc...)

Exercice clos.

Recettes d'ordre (impôt sur les transports).

Les comptes présentés par le concessionnaire sont soumis à l'examen d'une commission instituée par le ministre des Travaux publics. Cette commission — qu'on désigne sous le nom de commission locale — est composée ainsi qu'il suit :

Le préfet (ou le secrétaire général délégué), président ;

Un membre du Conseil général du département ou du Conseil municipal, si la concession émane d'une commune, ledit membre désigné par le Conseil auquel il appartient ;

Un ingénieur des ponts et chaussées ou des mines, désigné par le ministre des Travaux publics ;

Un fonctionnaire de l'Administration des finances désigné par le ministre des Finances (c'est toujours le directeur départemental de l'enregistrement, des domaines et du timbre).

La commission désigne elle-même son secrétaire ; s'il est pris en dehors de son sein, il n'a que voix consultative.

Le président a voix prépondérante en cas de partage.

Dans le cas où la ligne s'étend sur plusieurs départe-

ments, il est institué une commission spéciale pour chaque département. Si la concession a été faite conjointement par les conseils généraux de ces départements, par application des articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871, ces commissions peuvent se réunir et délibérer en commun ; la présidence appartient au préfet du département que la ligne traverse dans la plus grande longueur.

Quels sont les droits de la Commission locale :

1^o Au point de vue de l'appréciation des recettes et des dépenses ;

2^o Au point de vue de l'examen des pièces justificatives ?

Au premier point de vue, les droits de la commission ne sont pas limités. Non seulement, elle peut contester l'imputation de la dépense, mais encore, il lui est loisible de la réduire ou de la rejeter. Il lui arrive même d'inscrire d'office une charge (par exemple lorsque le concessionnaire n'a pas, contrairement à la convention, effectué de versement au fonds de renouvellement) ;

La seconde question est réglée par l'article 6 du décret de 1882 :

Le concessionnaire est tenu de présenter les registres, pièces comptables, correspondance et tous autres documents que la commission juge nécessaires à la vérification des comptes.

La commission peut se transporter au besoin, par elle-même ou par ses délégués, soit, au siège de l'entreprise, soit dans les gares, stations ou bureaux de la ligne.

Le concessionnaire est donc en droit de refuser de

déplacer et de porter devant la commission les pièces justificatives originales.

En exigeant que la commission se transporte au siège de l'entreprise, quand elle veut prendre connaissance des documents originaux, le législateur a suffisamment montré qu'il n'avait pas l'intention de contraindre les concessionnaires à se dessaisir des pièces qui sont la preuve, et souvent la seule preuve, de la loyauté de leurs opérations et de la régularité de leurs écritures. (Payen, ouvrage déjà cité, page 200.)

Mais comment faut-il entendre ces mots « au siège de l'entreprise ? » Est-ce le siège social de la compagnie ? Ou n'est-ce pas plutôt la ville où la compagnie a fait élection de domicile, en vertu d'un article spécial inséré dans le cahier des charges ? La difficulté s'est présentée récemment dans le département de l'Ain. La compagnie des chemins de fer du Sud-Est a soutenu que les pièces de comptabilité de son réseau étant centralisées au siège social à Paris, le département avait l'obligation d'effectuer la vérification dans cette ville. Le différent a été soumis au Conseil de préfecture qui, par un arrêt du 12 août 1909 a rejeté la prétention de la compagnie. Cette décision ne nous paraît pas à l'abri de toute critique et nous serions disposés, en présence des termes formels du décret, à admettre l'opinion contraire.

Après l'examen des comptes qui lui ont été soumis, la commission locale adresse son rapport avec le compte et les pièces justificatives, au ministre des Travaux publics

qui les examine après les avoir communiqués au ministre des Finances.

Si cet examen ne révèle pas de difficultés, ou si les modifications jugées nécessaires sont acceptées par le ministre des Finances, le département (ou les communes et le concessionnaire, le ministre des Travaux publics arrête définitivement le chiffre de la subvention due par l'Etat, les départements ou les communes et, s'il y a lieu, la part qui leur revient, à titre de remboursement de leurs avances, sur le produit net de l'exploitation. Il est procédé de la même manière pour le règlement du compte d'établissement qui, rappelons-le, doit être clos quatre ans au plus tard après l'ouverture de la ligne à l'exploitation.

L'article 8 du décret du 20 mars 1882, modifié par le décret du 23 décembre 1885, dispose qu'en cas de désaccord entre les intéressés, les comptes sont soumis, avec toutes les pièces à l'appui, à la commission de vérification des comptes des compagnies de chemins de fer, instituée en exécution du décret du 28 mars 1883.

D'après ce décret, modifié par celui du 26 mai 1906, la commission (elle est appelée par abréviation la commission supérieure) comprend : 1^o Deux conseillers d'Etat, dont l'un préside la commission ; 2^o Quatre membres désignés par le ministre des Finances ; 3^o Trois membres désignés par le ministre des Travaux publics ; 4^o Les inspecteurs généraux des Finances chargés du contrôle financier des compagnies ; 5^o Les inspecteurs généraux ou ingénieurs en chef des ponts et chaussées ou des mines chargés du con-

trôle de l'exploitation des compagnies, ou en leur absence, les ingénieurs en chefs adjoints appelés à les suppléer.

Les membres désignés sous les numéros 4 et 5 n'ont voix délibérative que dans les affaires concernant le service dont ils sont chargés.

En dehors du cas de désaccord entre les intéressés, la commission est, en outre, consultée directement et sans l'intervention de la commission locale :

1^o Sur les comptes des lignes d'intérêt local et des tramways dont les concessionnaires sont liés à l'Etat par des conventions financières pour les chemins de fer d'intérêt général ;

2^o Sur les comptes des lignes d'intérêt local et des tramways non concédés ;

3^o Sur les comptes des tramways concédés à un département ou à une commune et non rétrocédés.

Ajoutons, pour être complet, d'une part : qu'en vertu de l'article 10 du décret du 20 mars 1882, la comptabilité de tout concessionnaire subventionné est soumise à la vérification de l'inspection générale des Finances qui a pour l'accomplissement de sa mission tous les droits dévolus aux commissions de contrôle ;

D'autre part, qu'en exécution de l'article 11, les attributions conférées au ministre des Travaux publics pour le règlement des sommes dues au concessionnaire, sont exercées par le préfet, dans le cas où l'Etat n'a pas promis de subvention.

Effets de l'arrêté du ministre des Travaux publics. —

Le contentieux des subventions est soumis aux règles qui régissent le contentieux des dettes de l'Etat. Le ministre des Travaux publics prend l'arrêté de compte, mais sa décision, assimilée à un jugement, est susceptible de recours devant le Conseil d'Etat (1) (article 8 du décret du 20 mars 1882).

Si l'arrêté ministériel n'est pas attaqué, dans le délai légal (deux mois) il devient définitif et les comptes qu'il a approuvés ne peuvent plus être modifiés.

On admet même que les dispositions contenues dans cet arrêté sont susceptibles d'avoir une influence sur les comptes des années postérieures. Par exemple, dit M. Payen dans son ouvrage déjà cité (p. 230) :

Si l'inscription d'une somme, dans un compte annuel, sous une rubrique déterminée, entraîne par voie de conséquence, certaines inscriptions de dépenses dans les comptes des années postérieures, ces comptes ne pourront pas être critiqués sur ce point, si le compte primitif ne l'a pas été.

Mais le fait par les compagnies d'avoir accepté, soit explicitement, soit en ne formant pas de recours, un arrêté concernant une année déterminée, ne leur enlève pas le droit de critiquer les comptes ou les arrêtés ministériels rendus sur les mêmes bases pour les années suivantes.

1. Picard. *Traité déjà cité*, t. II, p. 268.

L'arrêté du ministre peut-il être l'objet d'une modification de la part du ministre lui-même ? Il ne le semble pas. Un arrêté définitif est opposable aussi bien à celui qui l'a rédigé qu'aux intéressés. Exceptionnellement, toutefois, la revision peut être effectuée si des erreurs matérielles sont découvertes par application du principe : « Erreur n'est pas compte ».

Si cette revision fait ressortir un trop perçu sur la subvention de l'Etat, ce dernier a droit au remboursement du capital, mais non au reversement des intérêts. L'obligation imposée au concessionnaire de reverser les intérêts serait une dérogation au principe général qui résulte de l'article 1378 du Code civil en matière de répétition de l'indû. D'après cet article, en effet, pour que les intérêts soient acquis du jour du paiement à celui qui a indûment payé, il faut qu'il y ait eu mauvaise foi de la part de celui qui a reçu, et la bonne foi d'une compagnie qui a reçu sa subvention conformément à un arrêté ministériel ne saurait être contestée.

L'Etat ne peut, en conséquence, réclamer aucun intérêt sauf, bien entendu, application de l'article 1153 du Code civil qui prévoit l'allocation d'intérêts du jour de la sommation de restituer.

d) *Avances sur la subvention de l'Etat.* — Aucun délai n'étant prévu pour le versement de la subvention de l'Etat, le décret de 1882 (art. 9) a accordé au concessionnaire le droit de demander, en présentant son compte annuel, une avance sur les sommes qui lui sont dues.

Les demandes sont examinées par les commissions locales, même dans les cas prévus à l'article 8 du décret où le règlement définitif des comptes est soumis directement à la vérification de la commission supérieure.

Si la liquidation définitive des comptes d'un exercice fait reconnaître que la provision allouée pour cet exercice a été trop considérable, le concessionnaire est tenu de rembourser immédiatement l'excédent au Trésor, au département, ou à la commune, avec les intérêts à 4 0/0 par an.

Les versements doivent être effectués à la caisse des comptables du Trésor qui constatent la recette au compte « remises du caissier-payeur central ». Celui-ci encaisse les sommes reversées dans les recettes d'ordre de l'exercice courant au compte ouvert sous la rubrique : « Reversements sur les subventions accordées aux entreprises de chemins de fer d'intérêt local, de tramways et d'automobiles. »

Récemment, le ministre de l'Intérieur a appelé l'attention de son collègue des Travaux publics sur les lenteurs apportées dans la liquidation provisoire des comptes. Certains départements se plaignaient de n'encaisser le montant des provisions sur la subvention de l'Etat que longtemps après la clôture de l'exercice pendant lequel avait dû être assuré le paiement des sommes inscrites au budget départemental pour les entreprises de chemins de fer. Aussi, après entente avec le ministre des Finances, il a été décidé que dans les premiers mois de chaque année, les départements pourraient recevoir des provisions sur la subvention affé-

rente à l'exploitation de l'année écoulée, ces provisions étant fixées sans production des comptes prévus par le décret de 1882, aux 9/10 de la subvention précédemment allouée.

CHAPITRE II

CRITIQUE DE LA LOI DE 1880

La réglementation des chemins de fer d'intérêt local et des tramways prévue par la loi de 1880 fut accueillie avec la plus grande faveur.

Les départements, dont les projets étaient arrêtés, depuis plusieurs années, par la résistance systématique du Conseil d'Etat, se félicitaient d'avoir enfin le moyen légal d'assurer le développement de leurs voies économiques.

D'un autre côté, l'application de la garantie d'intérêts aux entreprises d'intérêt local vint rassurer les capitalistes, et provoquer de nombreuses demandes de concession.

Les premières compagnies qui se présentèrent furent tout naturellement les compagnies secondaires d'intérêt général : Société générale des chemins de fer économiques ; Compagnie des chemins de fer départementaux ; Compagnie des chemins de fer du sud de la France.

La première entreprit la construction de réseaux importants dans l'Allier, la Gironde, la Somme ;

La seconde obtint des lignes dans la Charente, la Cha-

rente-Inférieure, la Manche, l'Yonne, Saône-et-Loire ;

La dernière fut déclarée concessionnaire du réseau de tramways de la Côte-d'Or.

En dehors de ces sociétés principales, de nombreuses compagnies se constituèrent et les départements, sollicités de toutes parts, purent, dans un délai assez court, entreprendre la réalisation de leurs projets.

Le but poursuivi par le législateur de 1880 — qui était de donner l'essor aux entreprises d'intérêt local — se trouvait donc atteint.

Par la suite, le réseau s'est augmenté dans des proportions sensibles, d'une façon régulière, et alors qu'en 1880 il comportait seulement 2.019 kilomètres en exploitation, aujourd'hui il comprend 6.000 kilomètres de chemins de fer d'intérêt local et 5.000 kilomètres de tramways pour voyageurs et marchandises.

A un autre point de vue encore, les espérances du législateur se sont réalisées.

Les nouvelles lignes construites l'ont été dans des conditions singulièrement plus économiques que celles de la loi de 1865, et leur prix moyen kilométrique est tombé de 150.000 francs à 68.000 francs.

A la vérité, certaines d'entre elles ont coûté jusqu'à 150.000 francs, à raison de difficultés spéciales, de mal-façons ou de circonstances fortuites, mais on peut dire que dans l'ensemble, elles ont gardé un caractère incontestable d'intérêt local.

Notons enfin que, contrairement à ce qui s'était produit

pour les entreprises de 1865, subventionnées seulement en capital, l'exploitation des chemins de fer et des tramways de 1880, grâce au concours annuel de l'Etat, a été toujours parfaitement assurée.

On voit donc que les résultats obtenus furent, en tous points, conformes aux vœux du législateur.

Il est, par suite, malaisé de comprendre comment l'opinion a pu s'accréditer d'une révision nécessaire de la loi. Déjà, vers la fin de 1889, une commission avait été instituée par le ministre des Travaux publics pour établir les bases de cette révision et les travaux de la commission aboutirent à l'élaboration d'un projet de loi qui fut déposé à la Chambre des députés, par M. Yves Guyot, le 16 février 1892.

Ce projet ne put venir en discussion avant la fin de la législature et en 1894 il fut repris, dans ses dispositions essentielles, par M. Jonnart, ministre des Travaux publics. Mais cette fois encore la révision de la loi de 1880 fut ajournée.

Depuis lors, la question donna lieu à un certain nombre de propositions d'initiative parlementaire dont l'objet était, d'ailleurs, non de modifier le principe même de la loi, mais de prévoir de nouvelles dispositions sur des points particuliers (1).

1. Propositions Lacombe, Gauthier, relatives au relèvement des subventions à allouer aux départements pauvres. D'autre part, nombreuses propositions, notamment de M. Germain

Enfin, en 1908, le Gouvernement a déposé sur le bureau de la Chambre des députés, un projet de loi rédigé conformément aux conclusions d'une commission dont la présidence avait été donnée à M. Colson. Le projet a été adopté par la Chambre le 24 mars 1910 (sans discussion toutefois et seulement pour éviter qu'il devienne caduc).

Faut-il donc conclure que des erreurs ont été commises par le législateur de 1880 ?

C'est, pour notre part, l'opinion à laquelle nous nous sommes arrêté.

La loi de 1880 a été, à notre avis, une loi de circonstance et les auteurs se sont préoccupés uniquement de couper court aux abus qui, après 1865, avaient compromis l'avenir du réseau d'intérêt local.

« Il est indispensable, disait l'exposé des motifs du projet de loi, que le chemin de fer soit accepté pour ce qu'il est, c'est-à-dire pour une voie essentiellement économique, qui doit être construite à un prix variant, selon les localités, de 60.000 francs à 100.000 francs le kilomètre, avoir deux ou trois trains par jour dans chaque sens. *Dans de semblables conditions*, une recette brute de 8.000 francs par kilomètre et par an, assure généralement le paiement des frais d'exploitation et l'intérêt à 5 0/0 l'an du capital engagé. Il n'est pas supposable que ce

Perrier, qui ont eu pour effet d'élever à 600.000 francs d'abord, puis à 800.000 francs le maximum de la subvention de l'Etat par département fixé à 400.000 francs par l'article 14 de la loi de 1880.

chiffre de recettes soit atteint sur la plupart des lignes avant un certain nombre d'années. On ne peut guère compter, au début, sur une recette supérieure à 3.500 francs ou 4.000 francs. Aussi, paraît-il nécessaire que, *pendant une assez longue période*, l'Etat et le département viennent en aide à l'entreprise pour couvrir l'insuffisance de la recette. »

Et plus loin, l'exposé ajoutait :

« Avec ces dispositions, un chemin de fer sagement conçu, bien conduit et honnêtement administré, pourra toujours offrir une rémunération convenable aux capitaux. »

Il apparaît donc que le législateur voulait surtout encourager les entreprises d'intérêt local, par la promesse d'un revenu fixe assuré.

Croyait-il que les résultats futurs des lignes qui seraient créées, seraient suffisants, d'abord pour diminuer progressivement les charges de l'Etat et des départements, puis pour assurer, au delà du taux de rémunération de 6 0/0, le remboursement des avances consenties par eux ?

A vrai dire, il ne semble pas s'être posé cette question. Le passage de l'exposé des motifs, cité plus haut, dit seulement que le concours de l'Etat et des départements paraît devoir être indispensable *pendant une assez longue période...*

De quelle durée sera cette période ? On n'a pas cherché à s'en rendre compte ; l'essentiel était d'aller au plus pressé, de redonner l'essor aux entreprises d'intérêt local et l'on considéra que la meilleure combinaison consistait

dans l'extension aux chemins de fer d'intérêt local du système de garantie prévu pour l'intérêt général.

Mais, si le régime de la garantie d'intérêt peut très bien se justifier lorsqu'il a pour but de mettre une affaire, dont l'avenir est assuré, à l'abri de difficultés passagères, il présente, au contraire, de graves inconvénients, lorsqu'il est appliqué à des entreprises qui, même dans les hypothèses les plus optimistes, ne peuvent jamais cesser de faire appel au concours des deniers publics.

Dans cette seconde hypothèse, en effet, les compagnies n'ayant aucun espoir d'obtenir un jour des dividendes avantageux, en réalisant des recettes supérieures au revenu garanti, cherchent seulement leurs bénéfices dans des combinaisons financières et des régimes de construction permettant d'obtenir des subventions excédant largement les charges réelles de l'entreprise.

Les faits ne tardèrent pas, du reste, à confirmer la théorie.

Les compagnies qui demandèrent l'application de la loi n'eurent nullement en vue l'exploitation des lignes et elles furent fondées et soutenues, à la fois par des financiers qui recherchaient des bénéfices à l'émission des titres, et par des entrepreneurs désireux de retirer le plus de profit possible de la construction.

Les sociétés ne gardaient en somme pour elles-mêmes que les bénéfices d'exploitation.

Mais il convient, semble-t-il, de pénétrer plus avant dans la question et de voir sur quelles bases si onéreuses pour

les départements furent conclues les premières subventions de concession.

Conformément au vœu du législateur, les départements confièrent aux concessionnaires la construction de leurs lignes et il s'en suivit qu'en raison de l'incertitude qui pesait sur le montant des dépenses, ils ne songèrent pas à élever d'objection contre la fixation à forfait du capital d'établissement.

Cette combinaison présentait, d'ailleurs, à leurs yeux, le double avantage de les dispenser d'une vérification effective et d'éliminer tout aléa.

Mais cette simplicité apparente réservait de graves mécomptes.

Comme il était difficile pour les départements de discuter les chiffres forfaitaires proposés par les concessionnaires, les prix prévus pour la construction présentèrent toujours une exagération manifeste.

Cette exagération constitue, d'ailleurs, le moindre inconvénient du système forfaitaire. Ce qu'il y a lieu surtout de redouter, c'est que les concessionnaires ne soient tentés de réaliser des économies au détriment de la bonne exécution des lignes et le véritable danger des forfaits de construction, ce sont les travaux mal établis par excès de parcimonie.

En fait, il n'a pas été démontré que les lignes concédées sous le régime du forfait, dans la première période d'application de la loi de 1880, aient été construites dans des conditions trop défectueuses.

Mais il importait de prévenir tout danger pour l'avenir. Il était, au surplus, excessif de voir les départements et l'Etat supporter la charge de capitaux qui n'avaient pas été employés et le Conseil d'Etat ne tarda pas à s'opposer à toutes les demandes de concession prévoyant une fixation forfaitaire de la dépense de construction.

La même jurisprudence s'établit pour interdire l'évaluation, à forfait, des frais d'exploitation.

Pour des motifs faciles à comprendre, le système du forfait avait été appliqué également à l'exploitation ; d'une part, en effet, la vérification réelle des dépenses était presque impossible à effectuer et, d'autre part, les sociétés concessionnaires qui avaient, comme nous l'avons dit, abandonné aux financiers et aux entrepreneurs les bénéfices réalisés à l'émission des titres et à la construction, tenaient à s'assurer, par une fixation avantageuse du prix forfaitaire, une rémunération qu'elles savaient ne pouvoir obtenir par un développement du trafic.

On a eu généralement recours à des formules de la forme $D = A + b R$, A étant une somme constante, et le second terme $b R$ représentant une fraction déterminée de la recette R .

Tantôt un minimum était stipulé ; d'autres fois, au contraire, la convention était muette à cet égard.

Nous donnerons à titre d'exemple :

Réseau d'intérêt local de l'Allier (société générale des

chemins de fer économiques) : $1.800 + \frac{R}{4}$ minimum de
3.700 francs.

Manche : chemins de fer d'intérêt local de Valognes et
Montebourg à Saint-Vaast et Barfleur (compagnie de
chemins de fer départementaux) : $2.000 + \frac{R}{3}$ avec mini-
mum de 4.500 francs ;

Indre-et-Loire (même compagnie) :

$2.300 + \frac{3}{10} R$ pour les lignes concédées en 1882 ;

$2.300 + \frac{R}{3}$ pour les lignes concédées en 1885, sans

fixation de minimum.

Ainsi que l'a fort bien exposé M. Colson, dans son ouvrage paru en 1889, sur la *Garantie d'intérêts et son application en France à l'exécution des travaux publics*, les formules forfaitaires « exerçaient une influence déplorable, au point de vue aussi bien des finances de l'Etat que du service public ».

Ces formules intéressaient très insuffisamment le concessionnaire au développement du trafic, car en dehors de la somme fixe, il recevait une fraction trop faible ($1/3$, $1/4$, $3/10^e$) de la recette brute. Toute augmentation de trafic entraîne, en effet, une augmentation des dépenses d'exploitation, surtout lorsqu'elle oblige à augmenter le

nombre des trains, et quand il s'agit de transports qui ne peuvent prendre un certain développement que si on leur applique des tarifs très réduits, l'augmentation de dépense correspondante dépasse souvent le quart, le tiers ou même la moitié de la recette brute.

Aussi, le concessionnaire, bien loin d'avoir intérêt à attirer le trafic, a tout avantage, au contraire, à l'écarter puisque les frais que lui occasionne le développement des transports dépassent la fraction des recettes supplémentaires dont il bénéficie.

SECTION II

Le système prévu pour la construction et l'exploitation se trouvait donc condamné.

Il nous paraît intéressant de reproduire les considérants d'un avis émis par le Conseil d'Etat, le 17 juin 1890, dans lequel la Haute-Assemblée refuse son approbation à un projet comportant le système forfaitaire.

M. Lallemand-Dumoutier (*Des différentes formes du concours financier accordé par les pouvoirs publics aux chemins de fer secondaires et d'intérêt local*, thèse, Paris 1905) attache avec raison une grande importance à l'avis dont il s'agit, parce qu'il lui paraît marquer le point de départ d'une modification grosse de conséquences, dans les types des contrats passés entre les départements et les concessionnaires.

La section des travaux publics, de l'agriculture du commerce et de l'industrie qui, sur le renvoi ordonné par le

ministre des Travaux publics a pris connaissance d'un projet de loi portant déclaration d'utilité publique de diverses lignes de chemin de fer d'intérêt local à établir dans le département de l'Oise ;

Vu, etc...

Considérant que les trois lignes projetées ne doivent desservir aucune agglomération importante et aucun groupe d'industries susceptibles de donner un trafic notable, qu'en dehors de trois chefs-lieux de canton peuplés de 1.390, 1.130 et 896 habitants, elles ne présenteront d'utilité que pour un petit nombre de communes, ayant une population générale voisine de 300 habitants et n'atteignant pour aucune 900 habitants ;

Que d'après les prévisions du trafic, il y a tout lieu de croire que, pour des lignes représentant un capital d'établissement de 70.000 francs par kilomètre, la garantie fonctionnerait jusqu'à concurrence du maximum conventionnel de 3.000 francs pendant de longues années ; que les sacrifices qui en résulteraient pour le département, et surtout pour l'Etat, seraient hors de proportion avec l'importance des intérêts en jeu ;

Considérant que s'il convient, pour procurer au concessionnaire le crédit dont il aura besoin, de lui accorder une garantie s'étendant à toute la durée de la concession, il y a lieu de limiter la durée des engagements à prendre par l'Etat et par le département, en ramenant la date d'expiration de la concession au 31 décembre 1950 ;

.....

Que dans l'état actuel des capitaux, on peut sans inconvénient, réduire à soixante années la durée d'une concession

jouissant d'une garantie au taux de 50/0 pour intérêt et amortissement ;

Considérant que la fixation d'un chiffre forfaitaire pour les frais d'établissement présente des inconvénients que le Conseil d'Etat *a déjà signalés* à plusieurs reprises, et peut, au cas où la dépense réelle serait inférieure au chiffre forfaitaire, amener des résultats peu conformes au vœu de la loi du 11 juin 1880 : qu'en conséquence, il convient de substituer au forfait proposé pour les dépenses d'établissement un maximum se rapprochant autant que possible de la dépense réelle ;

Considérant que pour ne pas exagérer les charges de la garantie, dans le cas probable où les recettes resteraient très peu élevées, et pour intéresser davantage le concessionnaire au développement du trafic il est nécessaire, sinon de substituer au barème proposé la vérification des dépenses réelles d'exploitation, au moins de modifier le barème en réduisant notablement le terme constant, sauf à augmenter dans une certaine mesure le terme proportionnel à la recette brute ;

.

EST D'AVIS :

Qu'il y a lieu de renvoyer le dossier au Conseil général du département de l'Oise, en appelant son attention sur la nécessité : d'une part, de mettre à l'étude un projet ramenant la dépense à faire pour relier les cantons à desservir au réseau ferré à un chiffre mieux en rapport avec l'importance des intérêts en jeu ; d'autre part, de modifier les dispositions du cahier des charges et de la convention relatives à la durée de

la concession et à la détermination des dépenses d'établissement et d'exploitation, dans le sens des observations qui précèdent.

L'opinion du Conseil d'Etat se trouve encore plus nettement exprimée dans l'avis qu'il a adopté sur le projet de revision de la loi du 11 juin 1880, présenté, en 1892, par M. Yves Guyot, ministre des Travaux publics.

En ce qui concerne les forfaits :

Considérant qu'en fixant à forfait le capital de premier établissement, les départements s'exposent à ce que, malgré toute surveillance, les concessionnaires cherchent à réaliser de trop gros bénéfices sur la construction et exécutent les lignes dans de mauvaises conditions ; qu'il y a donc lieu, conformément au projet d'interdire les forfaits de construction et de prescrire que le capital de premier établissement sera toujours déterminé d'après les dépenses réelles et dûment contrôlées dans la limite d'un maximum ; mais qu'il est juste de prévoir que des primes d'économie pourront être accordées aux concessionnaires et ajoutées à ce capital ;

Considérant qu'en présence des résultats regrettables qu'ont donnés la plupart des forfaits d'exploitation, il y a lieu d'interdire aussi d'une manière absolue tout forfait de cette nature et d'exiger que les comptes entre le concédant et le concessionnaire soient réglés d'après les dépenses réelles, dans la limite d'un maximum déterminé en fonction du trafic, sauf à y comprendre, s'il y a lieu, une prime d'économie.

L'effet de cette jurisprudence ne tarda pas à se mani-

fester par une modification complète des contrats de concession.

Les concessionnaires qui avaient été attirés, ainsi que nous l'avons montré, non point par la perspective d'un bénéfice commercial raisonnable, mais uniquement par l'espoir de réaliser, grâce à des combinaisons ingénieuses, des bénéfices indirects importants, ne se montraient plus empressés à satisfaire les projets des départements.

Il fut donc nécessaire de rechercher des types de contrats différents de ceux qu'avait prévus la loi de 1880, et susceptibles d'intéresser les concessionnaires à l'entreprise elle-même, en leur donnant la seule préoccupation du développement du trafic.

Par la force même des choses, on fut amené à faire application des principes sur lesquels s'était bâtie la loi de 1865.

Le trafic recueilli par un chemin de fer d'intérêt local, — il n'est pas inutile de le rappeler — n'est jamais assez productif pour assurer à la totalité des sommes engagées, après le paiement des dépenses d'exploitation, une rémunération suffisante.

Il faut donc diminuer l'importance du capital qui doit être rémunéré par l'excédent des recettes et le seul moyen consiste dans l'allocation directe et définitive par les collectivités de subventions en capital ou en travaux.

La loi de 1880 n'interdisait pas aux départements d'adopter ce mode de participation ; mais les auteurs de

la loi, au cours de sa discussion au Parlement, n'avaient pas caché leur préférence pour le système des annuités et les autorités locales se trouvaient, d'ailleurs, incitées à répondre au vœu de la loi, par suite du faible taux (4 0/0) prévu par l'article 12 du décret de 1882 pour la transformation en annuités des subventions données en capital ou en travaux.

Il résultait, en effet, du taux inscrit dans le décret qu'un département qui garantissait, par exemple, à un concessionnaire l'intérêt et l'amortissement en cinquante ans de son capital, au taux de 4 0/0, soit 4,655 amortissement compris, recevait de l'Etat une subvention de 2,33 0/0 et supportait une charge égale. Celui, au contraire, qui réalisait directement pour exécuter les travaux, un emprunt amortissable en cinquante ans au taux plus avantageux de 3 fr. 75 0/0, soit 4,457 amortissement compris, ne recevait qu'une subvention de 2 0/0 et devait conserver à sa charge le surplus de l'annuité totale, soit 2,457.

Une telle conséquence, qui était, d'ailleurs, conforme à l'esprit de la loi, apparut comme une choquante anomalie, lorsqu'après la nouvelle jurisprudence instituée par le Conseil d'Etat, les départements furent encouragés à adopter la forme de subvention en capital.

Aussi dans le projet de loi de 1892, le Gouvernement proposa de modifier le taux du décret de 1882.

Art. 13, avant-dernier paragraphe. — Si la subvention est

donnée par le département ou la commune en capital, en terrains, en travaux ou sous toute autre forme que celle d'annuités, elle est pour le calcul de la subvention de l'Etat, évaluée et transformée en annuités au taux d'intérêt et d'amortissement ci-dessus fixé.

Les bases de transformation étaient prévues au paragraphe 1 du même article.

Lors de l'établissement d'un chemin de fer d'intérêt local, l'Etat peut s'engager envers le département ou la commune en cas d'insuffisance du produit brut pour couvrir les dépenses d'exploitation, l'intérêt annuel du capital de premier établissement à 3,75 0/0, et l'amortissement, au même taux, pendant toute la durée de la concession, sans pouvoir dépasser 0,75 0/0, à subvenir pour partie au paiement de cette insuffisance, à la condition qu'une partie au moins équivalente sera payée par le département ou par la commune, avec ou sans le concours des intéressés.

Le projet de loi, nous l'avons dit, devint caduc et quand il fut repris, en 1894, par M. Jonnart, on se préoccupa encore plus vivement de cette question. L'article 6 du nouveau projet disposait :

Lorsque la subvention de l'Etat est accordée sous forme d'annuités, et que le département ou la commune fournit un concours sous la forme de versements en capital ou d'exécution de travaux, le montant de ce concours est converti, pour le calcul de la subvention de l'Etat, en annuités comprenant

l'intérêt et l'amortissement pendant la durée de cette subvention.

L'intérêt et l'amortissement sont calculés au taux moyen de la rente française du taux nominal le moins élevé pendant les six mois qui ont précédé la signature de la convention, augmenté de 0,65.

Toutefois, quand le département ou la commune s'est procuré les fonds nécessaires au paiement des versements en capital ou à l'exécution des travaux au moyen d'un emprunt, le taux de la conversion ne peut excéder le taux réel de l'emprunt.

Les dispositions prévues étaient bien de nature à encourager les autorités locales à abandonner le système du concours par annuités.

Mais le projet de 1894 ne fut pas adopté et les départements se trouvèrent obligés de supporter seuls, sans l'aide de l'Etat, les désavantages occasionnés pour eux par la transformation devenue nécessaire de leur mode de participation.

Diverses combinaisons ont été imaginées, mais le type le plus courant des conventions conclues depuis 1890 présente la forme suivante :

Le département prend à sa charge la totalité des dépenses de construction, en exigeant toutefois des demandeurs en concession l'avance d'une partie du capital (en général $\frac{1}{4}$ ou $\frac{1}{5}$). Cette avance remboursable par annuités échelonnées sur toute la durée de la concession constitue en réalité un cautionnement garantissant l'exécution des

engagements pris par le concessionnaire pour l'exploitation du réseau.

Le département stipule, en effet, le plus souvent, que le paiement des annuités cesserait de plein droit si la déchéance était prononcée et le concessionnaire ne pourrait ainsi prétendre au remboursement de la partie de son avance non amortie au moment de la déchéance.

D'un autre côté, l'exploitation se fait presque toujours aux risques et périls du concessionnaire.

Le nouveau régime n'a plus, comme on le voit, aucun rapport avec celui qu'avaient prévu les rédacteurs de la loi de 1880 et il a donné lieu à de très graves difficultés dont la solution, après de longues années de controverse, est peut-être encore à trouver.

SECTION III

ETUDE DES PRINCIPALES DIFFICULTÉS D'APPLICATION DES MAXIMA DE LA LOI DE 1880.

a). — Difficultés concernant la première limite posée par le paragraphe 3 de l'article 13. — La première difficulté s'est posée lors du règlement des comptes du chemin de fer d'intérêt local à voie étroite (1 mètre) de Lyon-Saint-Just à Vaugneray et à Mornant (Rhône), déclaré d'utilité publique par les lois des 21 août 1882 et 29 avril 1886.

Sur le capital d'établissement fixé à forfait à 5.000.000 fr. la compagnie concessionnaire a fourni 2.980.000 francs et le département 2.020.000 francs. Aucune garantie d'inté-

rêts n'était accordée par ce dernier à la compagnie.

Dès la première année d'exploitation, la ligne, d'une longueur de 31 km. 1, avait donné une recette kilométrique de 7.233 fr. 16
soit, avec la participation locale convertie en annuité au taux de 4 0/0 :

$$\frac{2.020.000 \times 4}{31,1 \times 100} = \dots\dots\dots 2.598 \text{ fr. } 07$$

une recette totale par kilomètre de..... 9.831 fr. 23

En présence de ce résultat et par application de l'article 13 de la loi du 11 juin 1880 disposant « qu'en aucun cas la subvention de l'Etat ne peut élever la recette brute au-dessus de 8.500 francs par kilomètre pour la voie étroite », toute subvention de l'Etat a été refusée à la compagnie.

La compagnie s'est pourvue devant le Conseil d'Etat contre cette décision. La question portée devant la Haute Assemblée était la suivante :

Faut-il, ou non, pour la détermination du maximum de la subvention de l'Etat résultant du paragraphe de la loi de 1880 cité ci-dessus, compter, dans les recettes, les subventions locales transformées en annuités à 4 0/0 ?

Pour soutenir la négative, la compagnie a prétendu qu'en donnant à la transformation en annuités, non plus une valeur de comparaison, mais une valeur effective, qui apparaît dans les comptes de la compagnie comme un élément d'actif, la décision ministérielle impose en réalité, contrairement à la loi de 1880, la forme de l'annuité à la

subvention départementale. Et il y a cette aggravation que cette annuité que l'on introduit dans la recette brute, comme un élément réel, n'est en réalité pas touchée par la compagnie. La faveur accordée par le département à la compagnie pour l'aider à parchevoir une construction difficile retombe lourdement sur l'exploitation. Est-ce là ce qu'a voulu le département ? A-t-il voulu favoriser la construction aux dépens de l'exploitation ? Une intention aussi étrange aurait dû être exprimée dans le contrat de concession.

Or, il est certain qu'elle n'y est pas écrite. Elle ne résulte pas davantage de la loi.

D'après la compagnie, l'interprétation ministérielle reproduisait l'erreur signalée par M. Labiche dans son rapport au Sénat, n° 165, du 18 mars 1880, et d'après laquelle les subventions départementales devaient nécessairement se produire sous forme d'annuités. La loi de 1880, articles 13 et 36, a obvié à cette erreur en précisant que la subvention du département ou de la commune devra être au moins *équivalente* à celle de l'Etat et non « égale », comme on l'avait proposé à l'origine.

A ces arguments, l'administration opposait les suivants :

La décision attaquée n'entreprend pas sur la liberté des départements et des communes, en ce qui concerne le mode de leur participation aux charges des chemins de fer d'intérêt local. Après, comme avant, les autorités locales restent maîtresses d'adopter la contribution en capital ou les contingents périodiques au gré de leurs convenances.

Seulement, que leur subvention ait été donnée en une fois ou échelonnée en allocations successives, il est clair qu'elle ne peut influencer, à raison de cette variété de forme, sur les sacrifices de l'Etat pour les alléger ou pour les aggraver.

Or, il y a *équivalence*, dans l'espèce, entre les 2.020.000 francs de subvention locale en capital et l'intérêt à 4 0/0 de cette somme pendant la durée de la concession. Si donc le département du Rhône, au lieu d'un versement unique, avait préféré donner à son concours la forme d'une subvention annuelle de $2.020.000 \times 0.04 = 80.800$ fr., la Compagnie aurait touché par kilomètre de ce chef..... 2.598 fr. 07

A cet élément serait venue s'ajouter la

recette du trafic..... 7.233 fr. 16

Ce qui aurait donné un total de..... 9.831 fr. 23
égal à celui indiqué ci-dessus.

Il ne peut être fait de difficulté pour reconnaître qu'un concessionnaire qui encaisse, soit du département, soit du public, une somme de 9.831 fr. 23 dispose bien d'une recette brute supérieure à 8.500 francs et que la limite est atteinte, qui dispense l'Etat d'intervenir.

Pourquoi compter autrement quand le département a usé du droit de se libérer en une seule fois des annuités qu'il devrait à la compagnie? Il est à remarquer, en effet, que de cette manière, le département n'a pas fait un sacrifice plus grand. La valeur de sa subvention est la même ; le mode de paiement, seul, est différent, et il serait illogique, semble-t-il, que l'option du département pour la

subvention en capital entraînât au regard de l'Etat des charges plus lourdes que celles que lui imposerait le régime de la participation annuelle.

C'est à cette conséquence, cependant, que tendait la requête de la compagnie. La recette brute limite devait s'entendre, à ses yeux, « de l'argent réellement et effectivement touché et il n'est pas admissible que l'Etat arrive à se soustraire à un engagement pris dans des termes aussi clairs, en substituant au concours pécuniaire qu'il avait promis, une simple fiction, une évaluation qui n'aboutit à aucun versement réel de deniers. ».

Pour admettre cette manière de voir, il faudrait passer sous silence les 2.020.000 francs que le département du Rhône a versés au concessionnaire. Cette subvention est entrée dans les caisses de ce dernier et a constitué une de ses principales ressources, prenant la place d'une fraction importante du capital d'établissement qu'il aurait fallu, à son défaut, se procurer ailleurs.

Le Conseil d'Etat (arrêt du 4 mars 1892) a donné gain cause de à l'administration par ce motif qu'il résulte de l'ensemble des travaux préparatoires et des débats parlementaires que si la loi du 14 juin 1880 a laissé aux départements et aux communes la faculté de s'acquitter de leurs subventions en capital, « il a toujours été entendu que, pour le calcul des subventions annuelles réclamées à l'Etat, à raison des insuffisances de recettes, les sacrifices faits, sous quelque forme et à quelque époque que ce soit, par les départements et les communes, devaient être

imputés sur lesdites insuffisances et diminuer d'autant la part incombant au Trésor ».

Les termes de cet arrêt paraissent avoir une portée très générale, mais leur application littérale aurait pu amener, dans certains cas, des résultats fort désavantageux pour les départements.

La solution indiquée par le Conseil d'Etat ne présente aucune difficulté, lorsque la subvention départementale est distincte de celle de l'Etat — soit qu'elle ait été donnée en capital, comme dans l'espèce visée ci-dessus, soit que le département ait promis une subvention annuelle fixe. Dans cette hypothèse le concours de l'Etat se détermine aisément par la formule :

$$S \leq (M + 500) - R - G.$$

Mais il n'en est plus de même pour un grand nombre de concessions. Les textes déclaratifs d'utilité publique ont, en effet, sanctionné des conventions aux termes desquelles le département assure moyennant la subvention de l'Etat, toutes les charges de l'entreprise :

1° En garantissant au concessionnaire la totalité du capital ;

2° En lui remboursant, en capital, la majeure partie des dépenses d'établissement et en lui servant annuellement l'intérêt et l'amortissement de la fraction du capital qu'il a dû avancer.

La seconde combinaison est, de beaucoup, la plus fré-

quemment employée. Quoi qu'il en soit, dans les deux cas, la subvention dont bénéficie le concessionnaire est indépendante de la subvention de l'Etat ; celle-ci ne vient nullement en augmentation de la recette de l'exploitant : elle est versée *au département* et ne fait que réduire les sacrifices faits par lui.

Or, ces sacrifices, la loi du 11 juin 1880 n'a pas entendu en restreindre l'importance ; elle leur assigne au contraire un minimum : il faut, en effet, pour que l'Etat accorde son concours financier, qu'une subvention au moins équivalente soit fournie par le département, la commune ou les intéressés.

En laissant au département la faculté de s'imposer de plus grands sacrifices, il n'entraîne vraisemblablement pas dans l'esprit du législateur de spécifier que les charges supplémentaires acceptées par le département contribueraient à réduire la subvention de l'Etat.

Théoriquement, l'application, à la lettre, de l'arrêt du Conseil d'Etat ne semble donc pas pouvoir se justifier.

Pratiquement, dans le calcul de la subvention de l'Etat au moyen du maximum $S \leq (M + 500) - R - G$, on se heurterait à une impossibilité, celle de déterminer la valeur du terme G . En effet, le département ayant assumé toutes les charges de l'entreprise en se réservant, toutefois, de bénéficier de la subvention de l'Etat compatible avec la loi du 11 juin 1880, son sacrifice ne pourra être connu qu'après l'allocation de cette subvention. Or, c'est préci-

sément cette dernière que l'on cherche à fixer par la formule dont il s'agit.

Malgré ces difficultés, on a tenté cependant d'appliquer à ces espèces l'arrêt du Conseil d'Etat et l'on est arrivé à la méthode suivante qui a été appliquée, tout au moins provisoirement, aux comptes de plusieurs lignes :

Si G et S sont inconnus, leur somme $S + G$ correspond à la totalité des charges assumées par le département avec le concours de l'Etat et il est facile de la dégager des comptes; c'est donc ce total $S + G$ qu'il y aurait lieu de considérer et la formule ci-dessus deviendrait :

$$S + G \leq (M + 500) - R$$

et la subvention de l'Etat, calculée au moyen d'un des autres maxima de la loi du 11 juin 1880, devrait être allouée au département, tant qu'il sera satisfait à cette dernière inégalité.

Ainsi, le maximum de la loi subsisterait non plus comme moyen de calcul de la subvention de l'Etat, mais comme une barrière à partir de laquelle le concours financier du Trésor doit nécessairement être refusé. En effet, au delà de cette limite, toute subvention de l'Etat contribuerait à élever la recette brute au-dessus de 6.500 francs, 8.500 francs ou 10.500 francs par kilomètre.

Cette solution, conforme à l'esprit, plutôt qu'à la lettre de l'arrêt du Conseil d'Etat, paraît, à la vérité, strictement légale.

Elle a cependant ce résultat bizarre, que du jour où la

subvention totale due au concessionnaire ($S + G$) complètera les recettes kilométriques à $M + 500$, toute subvention de l'Etat sera supprimée, alors qu'un centime de recettes en moins pourrait laisser subsister une subvention relativement considérable.

Soit, en effet, un tramway dont la dépense d'établissement de 50.000 francs par kilomètre est fournie entièrement par le concessionnaire. Les insuffisances lui sont garanties par le département, avec l'aide de l'Etat, jusqu'à concurrence de 2.000 francs par kilomètre (soit 4 0/0 du capital) et le décret d'utilité publique a fixé le maximum de la subvention de l'Etat à la moitié des charges du département, soit à 1.000 francs par kilomètre.

La formule d'exploitation limite les frais annuels à $1.000 + \frac{3}{4} R$ et nous supposons que les dépenses réelles ayant atteint ce maximum, il n'y a à faire intervenir aucune prime d'économie.

Dans ces conditions, on voit immédiatement que, par application de la méthode exposée plus haut, toute subvention de l'Etat doit cesser dès que la recette atteint, par kilomètre :

$$6.500 - 2.000 = 4.500 \text{ francs}$$

Mais si nous considérons une recette inférieure de 1 franc seulement à la précédente.....	4.499.00
Les dépenses d'exploitation ressortent à $1.000 + \frac{3}{4} \times 4.499 =$	<u>3.374 25</u>
et laissent un produit net de.....	1.124.75
Charge du capital $50.000 \times 0 04 =$	<u>2.000.00</u>

Insuffisance kilométrique due par le département
au concessionnaire..... 875.25

Examinons maintenant dans quelle mesure l'Etat pourra
aider le département à verser ces 875 francs.

Le maximum inscrit au décret limite la subvention de
l'Etat à 1.000 francs par kilomètre.

Le maximum 500 $\frac{6.000 - R}{4} = 500 + \frac{6.000 - 4.499}{4}$
donne le chiffre de 375 fr. 25.

L'Etat pourrait donc allouer une subvention de 375 fr. 25
puisqu'il est satisfait à la condition : $S + G \leq 6.500 - 4.499 \leq 2.001$. En effet $S + G$ est, dans le cas présent, le
montant de l'insuffisance, soit, 875 fr. 25.

On voit aussi que la condition imposée par la loi de 1880
de ne pas allouer au capital d'établissement plus de 5 0/0
est remplie puisque la somme allouée au concessionnaire
875 fr. 25 le couvre juste des intérêts à 4 0/0 du dit capital.

Devant le résultat onéreux pour les départements amené
par l'application de la limite $S + G \leq M + 500 - R$,
l'Administration n'a pas maintenu sa manière de voir, et
s'est écartée des principes posés par le conseil d'Etat.

Lorsque la subvention du département, englobant tous
les concours, fait dépasser aux recettes brutes le maximum
kilométrique de $M + 500$, on distingue aujourd'hui, dans
cette subvention, deux parties : celle qui élève la recette à
 $M + 500$ francs par kilomètre et celle qui lui fait dépasser
ce chiffre. L'Etat ne peut contribuer à la seconde, mais il
est, au contraire, naturel qu'il prenne sa part de la pre-

mière. Pour déterminer la quotité de son concours, il suffit d'appliquer le point de vue général qu'ont toujours envisagé la loi de 1880 et les travaux préparatoires, c'est-à-dire l'équivalence des sacrifices du département et de l'Etat. L'on arrive ainsi à employer pour les espèces visées le maximum $S \leq \frac{M + 500 - R}{2}$.

Il résulte donc de ce qui précède que la subvention du département ne doit être ajoutée aux recettes pour le calcul de la limite de $M + 500$ stipulée par la loi de 1880 que dans les cas analogues à l'espèce envisagée par le Conseil d'Etat (Ligne de Lyon Saint-Just à Vaugneray et Mornant).

Le caractéristique de ce type de convention est que la subvention du département revêt uniquement la forme d'une contribution en capital aux dépenses d'établissement. Cette subvention est tout à fait distincte de celle de l'Etat qui doit être versée directement au concessionnaire.

Partant de cette hypothèse, on peut se demander si la subvention du département ne doit pas aussi être ajoutée aux recettes pour le calcul du maximum $500 + \frac{M - R}{4}$ figurant au paragraphe 2 des articles 13 et 36 de la loi de 1880. Les textes stipulent :

§ 2. — Que la subvention de l'Etat sera formée : 1° d'une somme fixe de 500 francs par kilomètre exploité ; 2° du quart de la somme nécessaire pour élever la *recette brute annuelle*

au chiffre de 10.000 francs par kilomètre pour les lignes établies de manière à recevoir les véhicules des grands réseaux; 8.000 francs pour les lignes qui ne peuvent recevoir ces véhicules et 6.000 francs pour les tramways ;

§ 3. — Qu'en aucun cas la subvention de l'Etat ne pourra élever la *recette brute* au-dessus de 10.500 francs et de 8.500 francs suivant les cas, pour les chemins de fer et de 6.500 francs pour les tramways, ni attribuer au capital de premier établissement plus de 5 0/0 par an.

Le maximum des deuxièmes paragraphes deviendrait ainsi :

$$S < 500 + \frac{M-R-G}{4}$$

En effet, les mots *recette brute* doivent, semble-t-il, avoir le même sens dans l'un et dans l'autre paragraphe et du moment où, pour appliquer les limites de $M + 500$ et de 5 0/0 du capital, l'on considère, avec le Conseil d'Etat, que la recette brute s'entend de celle du trafic augmenté de la subvention départementale, il serait logique de faire état de cette définition dans le calcul du maximum :

$$S < 500 + \frac{M-R}{4}$$

Cependant, jusqu'ici, toutes les fois que la subvention de l'Etat a été calculée par application du paragraphe 2 ci-dessus, on n'a tenu compte que de la recette du trafic.

Le fait que cette dernière méthode est favorable aux concessionnaires a empêché toute difficulté avec ceux-ci,

et par cela même, le Conseil d'Etat n'a pu être amené à donner son avis sur l'interprétation à donner aux mots *recette brute* dans le deuxième paragraphe.

b). — Difficultés concernant la deuxième limite posée par le paragraphe 3 de l'article 13. — Parmi les autres difficultés d'interprétation que présente la loi de 1880, il nous semble intéressant d'en signaler touchant la détermination du capital d'établissement.

Les articles 13 et 36 stipulent que la subvention de l'Etat ne pourra attribuer au capital de premier établissement plus de 5 0/0 par an. Mais le législateur qui, nous l'avons exposé plus haut, a prévu, sans les encourager d'ailleurs, les subventions données en capital par les départements, aurait dû, semble-t-il, mieux préciser ce qu'il entendait par capital d'établissement. Est-ce le capital total ? La lecture de la loi de 1880 le ferait supposer, mais l'application littérale du texte législatif conduirait à un résultat inattendu, celui de permettre à un concessionnaire de toucher, moyennant la subvention de l'Etat, une rémunération du capital fourni par lui bien supérieure à 5 0/0.

En effet, soit un chemin de fer à voie étroite ayant coûté par kilomètre 66.000 francs.

Le département s'étant engagé à donner une subvention de 1/2 : 33.000 francs.

Il a été stipulé à la convention que le concessionnaire conserverait tous les excédents de recettes en rémunération du capital avancé par lui et, de plus, toucherait directement la subvention de l'Etat fixée au maximum

à $33.000 \times 0,04 = 1.320$ francs, par la loi déclarative d'utilité publique.

Pour une recette brute kilométrique de 6.000 francs, les dépenses calculées au moyen de la formule d'exploitation ;

$$2.400 + \frac{R}{3} \text{ seraient de } 2.400 + \frac{6.000}{3} = 4.400 \text{ francs}$$

et il ressortirait un excédent de recettes de 1.600 francs qui, d'après la convention, reviendrait au concessionnaire.

Calculons maintenant la subvention de l'Etat au moyen des différents maxima de la loi de 1880.

$S = G = 1.320$ francs (chiffre indiqué par la loi d'utilité publique).

$$S = 5\ 0/0\ A + F - R - G = 0,05 \times 66.000 - 1.600 - 1.320 = 380 \text{ fr.}$$

$$S = 500 + \frac{8.000 - R}{4} = 2.500 - \frac{6.000}{4} = 1.000 \text{ fr.}$$

$$S = 8.500 - R - G = 8.500 - 6.000 - 1.320 = 1.180 \text{ fr.}$$

On voit donc que l'Etat pourrait allouer au concessionnaire une subvention de 380 francs ; mais, ce faisant, il élèverait la rémunération du capital fourni par celui-ci à plus de 5 0/0. Le concessionnaire toucherait, en effet, l'excédent de recettes de 1.600 francs et 380 francs de l'Etat soit 1.980 francs alors que la rémunération à 5 0/0 de son capital n'exigerait que $0,05 \times 33.000 = 1.650$ francs.

La loi de 1880 peut-elle avoir cette conséquence ? Telle est la question soulevée récemment et actuellement pendante devant la commission supérieure de vérification.

Il est à présumer qu'elle la tranchera dans le sens de la négative et que sa conclusion sera de ne considérer, pour le calcul de la subvention de l'Etat que le capital fourni par le concessionnaire. Cette solution serait, en effet, la seule conforme à l'esprit de l'avis qu'elle a émis à plusieurs reprises en ce qui concerne les intérêts des capitaux engagés pendant la construction et dont le décret en forme de règlement d'administration publique du 20 mars 1882 prévoit l'admission au compte d'établissement, dans les termes suivants :

Le capital de premier établissement qui doit servir de base pour l'application des articles 43 et 36 de la loi du 11 juin 1880, etc., etc., comprend toutes les sommes que le *concessionnaire* justifie avoir dépensées dans un but d'utilité pour l'exécution des travaux de construction proprement dits, l'achat du matériel fixe et d'exploitation, le parachèvement de la ligne après sa mise en exploitation, l'émission des obligations, *les intérêts des capitaux engagés pendant la période de construction*, etc.

Interprétant ce texte à la lettre, la commission supérieure s'est toujours refusée à faire entrer, dans le capital d'établissement, les intérêts pendant la construction des capitaux engagés par les départements.

Dans ces conditions, il y a lieu de remarquer que la loi de 1880 ne permet pas l'adoption d'un type de convention que M. Colson dans son traité de la garantie d'intérêt (1)

1. *La garantie d'intérêts et son application en France à*

(p. 142) considère comme le plus susceptible, sous le régime de ladite loi, d'inciter un concessionnaire à développer le trafic.

La meilleure combinaison, à ses yeux, est que le département réduise, dans la mesure du possible, par des subventions représentant une forte partie du capital la contribution du concessionnaire aux dépenses d'établissement, qui serait rémunérée sur les recettes de la ligne avant que ces recettes constituent un bénéfice réel calculé sur l'ensemble du capital.

En appliquant la jurisprudence exposée plus haut à l'espèce envisagée par M. Colson, on voit que le concessionnaire ne pouvant compter sur une rémunération supérieure à 5 0/0 de son capital tant que les excédents de recettes ne permettront pas au département de renoncer à la subvention de l'Etat, ne peut retirer de la combinaison un bénéfice commercial suffisant pour l'inciter à prendre l'affaire à ses risques et périls.

M. Colson, dès 1889, avait prévu l'impossibilité de concilier ce système de convention avec la loi de 1880, et il proposait, en ce cas, la modification de la loi organique.

c) *Examen de la cause prévoyant la participation de l'Etat aux bénéfices.* — Il nous reste à parler, pour terminer, d'une particularité présentée par l'article 15 de la loi de 1880 et qui semble rompre, dans certains cas,

l'exécution des Travaux publics. (Extrait des *Annales des Mines*, 8^e série, t. XVI).

l'économie du régime basé sur l'équivalence des sacrifices du département et de l'Etat.

Le texte est le suivant :

Dans le cas où le produit brut de la ligne pour laquelle une subvention a été payée devient suffisant pour couvrir les dépenses d'exploitation et 6 0/0 par an du capital d'établissement tel qu'il est prévu par l'article 13, la moitié du surplus de la recette est partagée entre l'Etat, le département, ou, s'il y a lieu, la commune et les autres intéressés, dans la proportion des avances faites par chacun d'eux, jusqu'à concurrence de complet remboursement de ces avances, sans intérêt.

Il arrive dans la presque totalité des conventions adoptées, dans les vingt dernières années, que le département qui a fourni la majeure partie du capital d'établissement et garanti au concessionnaire l'intérêt et l'amortissement du reste du capital, s'est réservé une part des excédents de recettes.

Lorsque pour une année envisagée, cette part d'excédents est suffisante pour couvrir le département des charges qu'il a assumées, soit environ 4 0/0 du capital total, il n'y a plus lieu pour l'Etat d'allouer de subvention au département et le principe d'équivalence posé par la loi de 1880 est respecté.

Mais que les recettes augmentent et le département touchera, en exécution de la convention, une fraction de produit net qui constituera pour lui, à proprement parler, un remboursement de ses avances antérieures.

Dès lors, l'équilibre entre les charges du département et de l'Etat peut se trouver rompu car celui-ci n'a droit, aux termes de l'article 15 précité, à aucune part du produit net tant qu'il reste inférieur à 6 0/0. Donc, toutes les fois que le produit net évoluera entre 4 et 6 0/0, le département profitera seul des bénéfices de l'exploitation.

Il a semblé que l'on pouvait obvier à cet état de choses en introduisant dans les textes déclaratifs d'utilité publique une clause aux termes de laquelle :

Dans tous les cas où le département participerait aux recettes de l'exploitation, l'Etat viendrait, au prorata de sa subvention, en partage des *bénéfices* réalisés par le département.

Le mot *bénéfices* paraissait bien préciser l'intention de l'Administration de ne vouloir atteindre que le surplus du produit net au delà des charges du département et ceux *au prorata de sa subvention* dans la pensée des rédacteurs, devaient s'entendre *au prorata des avances allouées par l'Etat jusqu'au moment du partage*.

Cette clause qui a été insérée dans un grand nombre de textes déclaratifs d'utilité publique, voulaient donc prévoir un remboursement au profit de l'Etat, avant la limite de partage prévue par la loi organique, et, entendue de cette manière, elle n'avait aucune répercussion sur le calcul des maxima de subvention indiqués par cette loi.

Mais le Conseil d'Etat appelé à donner son avis sur l'interprétation de l'administration a fait connaître par note du 14 mai 1908 relative au chemin de fer de Cusset

à Boen (Loire) que la clause en question avait une autre signification et conduisait à répartir, chaque année, les excédents de recettes entre l'Etat et le département, proportionnellement à la charge effective supportée pour l'année envisagée par chacun d'eux.

Au surplus, pour mieux préciser ce partage des excédents de recettes qui lui semblait tout à fait équitable, la Haute Assemblée a proposé une rédaction qui a été adoptée et qui, depuis, figure dans les décrets ou lois d'utilité publique :

La part des recettes versée, s'il y a lieu, chaque année par le concessionnaire dans les caisses du département est répartie, entre l'Etat et le département, proportionnellement aux charges effectives supportées pour l'année par chacun d'eux.

Nous ne croyons pas devoir insister sur cette question qui ne laisse pas d'être assez délicate. Nous ferons toutefois remarquer que le système du Conseil d'Etat, contrairement à celui auquel on s'était d'abord arrêté, ne rétablit pas, dans tous les cas, l'équivalence voulue par le législateur de 1880 entre les sacrifices de l'Etat et du département.

En effet, lorsque, pour une année, le département est couvert de ses charges (la limite prévue pour le partage n'étant d'ailleurs pas atteinte), l'Etat qui ne verse plus de subvention n'a droit à aucune partie de l'excédent de recettes : le département se trouve donc dans une situation plus avantageuse que l'Etat.

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

CARACTÈRE DE LA SUBVENTION DE L'ÉTAT

L'examen qui a été fait, dans le chapitre précédent des dispositions financières de la loi du 11 juin 1880, nous a conduit à cette conclusion qu'il était nécessaire de leur faire subir de profondes modifications.

Mais, avant d'entreprendre l'étude des bases sur lesquelles paraissent devoir être effectuées ces modifications, tout au moins en ce qui concerne la subvention de l'Etat, il est indispensable pour nous, afin de ne pas nous écarter de notre sujet, de résoudre la question préjudicielle suivante :

L'Etat doit-il dans l'avenir participer à l'établissement des chemins de fer d'intérêt local ?

Le budget général supporte de ce chef à l'heure actuelle des charges très lourdes et leur augmentation progressive ne laisse pas d'être assez inquiétante ;

En 1889, le crédit alloué était de....	1.100.000 fr.
En 1893, il s'élevait à.....	2.500.000 fr.
En 1898.....	3.270.000 fr.
En 1903.....	5.200.000 fr.
En 1904.....	5.500.000 fr.
En 1905.....	5.800.000 fr.
En 1906.....	8.000.000 fr.
En 1907.....	10.000.000 fr.
En 1908.....	12.010.000 fr.
En 1909.....	13.000.000 fr.
En 1910.....	13.000.000 fr.

Il serait injuste, il est vrai, de perdre de vue que des avantages très appréciables sont venus compenser les sacrifices consentis.

On a beaucoup disserté sur l'utilité totale des chemins de fer, sur les profits directs et indirects qu'ils apportent aux régions traversées.

On a fait observer qu'à côté du chiffre de la recette brute, il fallait mettre en compte les économies réalisées par le public sur les frais de transport, et aussi les avantages indirects procurés à l'Etat, aux départements et aux communes.

En ce qui concerne plus particulièrement l'Etat, on a considéré qu'il a, sans aucun doute, une assez large part de bénéfices : plus-value du rendement des impôts par suite de l'accroissement de la richesse publique, plus-value des bénéfices des chemins de fer d'intérêt général, services directs au profit des administrations publiques.

Mais toutes ces considérations très probantes pour justifier la participation de l'Etat dans la création de chemins de fer secondaires qui présentent une certaine importance, ont peut-être moins de poids, à l'heure actuelle, où il s'agit d'établir des lignes d'une utilité restreinte, et, en tous cas, le plus souvent strictement locale.

Les pouvoirs publics paraissent cependant disposés à ne pas refuser le concours du Trésor aux entreprises si nombreuses projetées par les départements.

L'exposé des motifs du projet de loi du 18 juin 1908 s'exprime ainsi :

L'exemple des départements qui possèdent un réseau d'intérêt local de 500 kilomètres au plus est suivi de tous côtés. Beaucoup d'autres départements songent aussi à la création d'un réseau d'intérêt local de 400 à 500 kilomètres et tendent à réaliser le réseau desservant tous les chefs-lieux de canton, qui, en 1879, était déjà représenté comme le but à atteindre. M. Considère a évalué à 30.000 le nombre de kilomètres de chemin de fer que devrait posséder la France pour assurer le service dans toutes les régions. Il semble bien que nous nous acheminions vers la réalisation de cette affirmation qui parut, en son temps, un peu hyperbolique. En comptant, en moyenne, à 60.000 francs le kilomètre ce qui reste à construire pour accomplir ce programme, c'est une dépense de plus d'un milliard à effectuer, une surcharge de 40 millions pour le contribuable français (dont 20 millions pour le Trésor public), si ces nouvelles voies ferrées, comme beaucoup de celles qui ont été créées, dans ces dernières années, ne font que couvrir

leurs frais d'exploitation, sans laisser aucun excédent pour couvrir en partie les charges du capital.

Pour peu que le mouvement actuel continue à s'accélérer, nous devrions envisager cette dépense et cette charge comme prochaines. S'il importe de les préciser avec netteté, il ne convient pas de chercher à s'y dérober : il ne serait même pas possible de le tenter avec succès. Le pays constate avec trop d'évidence les avantages du développement des voies ferrées et les bienfaits de tous ordres qui en résultent, pour qu'on puisse refuser à une partie de la population les moyens perfectionnés de communication qu'elle réclame.

Le gouvernement, on le voit, se borne à consacrer un fait : la tendance générale des autorités locales à user, beaucoup plus largement qu'elles ne l'ont fait jusqu'ici, des pouvoirs d'initiative qui leur ont été reconnus en matière de création des chemins de fer.

Il peut paraître dangereux de s'engager sans résistance dans une voie aussi coûteuse, et s'il n'est pas possible, étant donné l'état actuel des esprits en France, de refuser l'aide financière du Trésor aux entreprises futures, le devoir s'impose, à notre avis, pour les Pouvoirs publics, de s'opposer, le plus possible, au développement inconsidéré des réseaux.

C'est, d'ailleurs, dans le droit de contrôle des Pouvoirs publics que nous voyons surtout, pour notre part, la justification de l'intervention financière de l'Etat.

Quelques conseils généraux se sont demandé s'il ne convenait pas d'associer dans une mesure plus ou moins

large des services d'automobiles aux voies ferrées, et sur quelques parties, au moins, de substituer les automobiles aux trains sur rails.

Le succès de ces entreprises aurait la plus heureuse influence sur les finances de l'Etat et des départements, car malgré les progrès réalisés dans la construction des voies ferrées d'intérêt local, l'obligation d'établir une voie spéciale occasionne toujours des frais considérables. De plus, la nécessité d'immobiliser les capitaux affectés à l'entreprise oblige à engager les finances publiques pour une durée assez longue, afin d'assurer l'amortissement. Si, par la suite, l'expérience montre que le trafic espéré ne se produit pas, il n'en faut pas moins supporter, sans compensation, le poids des charges engagées.

Les services d'automobiles, au contraire, peuvent être créés là où le trafic espéré est médiocre, avec une dépense d'établissement beaucoup moindre, car les frais initiaux ne comportent que l'achat d'un matériel roulant proportionnel à ce trafic.

De plus, toute la dépense consistant dans l'acquisition de ce matériel, il est facile de faire des essais, sans engager l'avenir, et de se transporter d'un point à un autre si les résultats obtenus sur le premier ne sont pas satisfaisants.

Le législateur ne pouvait se désintéresser d'une question aussi importante et, dès 1898 (article 86 de la loi de finances du 15 avril 1898), il a prévu dans les termes suivants l'allocation aux entreprises d'automobiles de

subventions de l'Etat égales ou même supérieures aux subventions locales :

Lors de l'établissement de services réguliers de voitures automobiles destinées au transport des marchandises en même temps qu'au transport des voyageurs et subventionnés par les départements ou les communes intéressés, l'Etat peut s'engager dans les limites déterminées conformément à l'article 14 de la loi du 11 juin 1880, à concourir au paiement des subventions sans que la durée pour laquelle l'engagement est contracté puisse dépasser dix années.

Les subventions de l'Etat ne peuvent être accordées qu'à des entreprises justifiant de moyens d'action suffisants pour transporter chaque jour, sur toute la longueur desservie, au moins 10 tonnes de marchandises, à une vitesse moyenne de 6 kilomètres, et 60 voyageurs avec 2 tonnes de bagages et messageries, à une vitesse moyenne de 12 kilomètres.

La subvention de l'Etat, pour chaque exercice, est calculée d'après le parcours annuel des véhicules et leur capacité en marchandises, voyageurs, bagages et messageries. Elle ne peut dépasser 250 francs par kilomètres de longueur des voies publiques desservies quotidiennement, ni être supérieure à la moitié de la subvention totale allouée par les départements ou les communes, avec ou sans le concours des intéressés.

Toutefois, elle peut atteindre 300 francs par kilomètre et les $\frac{3}{5}$ de la subvention totale dans les départements où la valeur du centime additionnel aux quatre contributions directes est comprise entre 20 et 30.000 francs ; elle peut atteindre 350 francs par kilomètre et les $\frac{2}{3}$ de la subvention totale dans les départe-

ments où cette valeur est inférieure à 20.000 francs. La subvention de l'Etat ainsi calculée ne peut se cumuler avec aucun subside régulier imputé sur les fonds inscrits au budget, en dehors des allocations qui seraient obtenues à la suite d'adjudications passées pour l'exécution d'un service public.

Malgré ces encouragements, l'initiative privée a fait peu de progrès dans cette voie. Un seul service public d'automobile a obtenu à l'origine une subvention : il allait de Stenay à Montmédy dans le département de la Meuse, mais il n'a été exploité que pendant un peu plus d'un an (1899-1901).

Plus récemment, en 1908 (décret d'utilité publique du 22 mai), un autre service analogue s'est constitué entre Laigle (Orne) et Moutiers-Hubert (Calvados).

A raison du peu d'applications faites de la loi de 1898, on a pensé qu'il y avait lieu de modifier les conditions trop restrictives qui étaient imposées aux entreprises pour avoir droit à la subvention de l'Etat.

Aussi la loi de finances de 1909 (26 décembre 1902) par son article 65 qui abroge et remplace l'article 86 de la loi de 1898, a fixé de nouvelles dispositions, prévoyant des exigences moindres, en ce qui concerne le nombre des voyageurs et la quantité des marchandises à transporter, et augmentant le chiffre de la subvention kilométrique annuelle qui peut être accordée par l'Etat.

D'après la nouvelle loi, les entreprises doivent, pour être subventionnées, justifier de moyens d'action suffisants pour transporter chaque jour, sur toute la longueur desser-

vie, au moins deux tonnes de marchandises à une vitesse moyenne de 6 kilomètres, 20 voyageurs et 500 kilos de bagages et messageries, à une vitesse moyenne de 12 kilomètres.

D'un autre côté, les chiffres maxima de subvention, qui étaient fixés, suivant les cas, à 250, 300, 350 francs par kilomètre ont été portés respectivement à 400, 450 et 500 francs par kilomètre.

Ces nouvelles dispositions ne sont pas en usage depuis assez longtemps pour qu'on puisse en constater l'effet (1).

Quoi qu'il en soit, il convient, à notre avis, de ne pas ménager les encouragements aux entreprises de cette nature. Il serait désirable que des essais fussent tentés dans les régions où l'utilité d'une voie ferrée n'est pas absolument démontrée ; l'automobile suffirait sans doute pour plusieurs années et, en tous cas, si en développant le trafic elle parvenait à amorcer la création des chemins de fer, ce serait alors en connaissance de cause que des engagements financiers importants seraient pris par l'Etat et les départements ;

Il est à craindre, toutefois, que le passage fréquent des voitures automobiles ne soit une cause de détérioration pour les chemins qu'elles empruntent et il ne faudrait pas, sous prétexte d'économie sur le chapitre des chemins de

1. Une seule demande de subvention a été présentée en 1909 pour une entreprise qui fonctionne de Coulommiers à Melun et de Coulommiers à Meaux.

fer, imposer aux budgets départementaux de lourdes charges pour l'entretien des routes.

SECTION II

Le principe même du concours financier que l'Etat donne aux entreprises d'intérêt local n'est donc pas, en général, contesté.

Les opinions sont, au contraire, partagées quand il s'agit de déterminer les bases sur lesquelles il faut calculer la subvention, la forme à donner à cette subvention et enfin les limites qu'il convient de lui assigner.

La méthode la meilleure, à notre avis, pour trouver une réponse satisfaisante à ces différentes questions, est de rechercher quelle est la nature de la participation de l'Etat dans l'établissement des voies ferrées d'intérêt local.

La caractéristique essentielle de cette participation est d'être *l'accessoire* de celle des départements et des communes.

Le législateur de 1865 avait très nettement aperçu ce principe, et dès son article 1, la loi posait :

Les chemins de fer d'intérêt local peuvent être établis :
1° par les départements ou les communes avec ou sans le concours des intéressés ; 2° par des concessionnaires, avec le concours des départements ou des communes. Ils sont soumis aux dispositions suivantes.

L'initiative de la création de ces voies ferrées appar-

tient aux autorités locales : Conseil général ou Conseil municipal. C'est le Conseil général (1), après instruction préalable par le préfet, qui arrête les résolutions à prendre pour ce qui concerne les études, la direction du tracé, le mode et les conditions de la construction, ainsi que les dispositions nécessaires pour assurer l'exploitation et le contrôle.

Sans doute, les décisions des autorités locales doivent, pour avoir leur effet, être sanctionnées par un acte de l'autorité supérieure (décret ou loi) qui déclare l'utilité publique.

Mais au point de vue financier, le rôle de l'État est tout à fait secondaire. Ce sont les autorités locales qui engagent la dépense; elles règlent elles-mêmes les conditions financières de la construction et de l'exploitation; c'est le préfet, agissant au nom du département, qui homologue les tarifs.

Il est naturel, dans ces conditions, que le concours accordé par l'État aux entreprises d'intérêt local ne soit pas *obligatoire*.

La loi de 1865 disait déjà (art. 5):

Des subventions *peuvent* être accordées sur les fonds du Trésor pour l'exécution des chemins de fer d'intérêt local...

Et les articles 13 et 36 de la loi du 11 juin 1880 :

Lors de l'établissement d'un chemin de fer d'intérêt local...

1. Ou le Conseil municipal sans l'approbation du préfet.

Lors de l'établissement d'un tramway... l'Etat *peut* s'engager...

En fait, lorsqu'une entreprise réunit toutes les conditions suffisantes pour pouvoir, aux termes de la loi, bénéficier de la subvention du Trésor, il est très difficile pour l'Etat de refuser sa participation.

Il peut toutefois (et le cas s'est produit) fixer comme maximum, dans la loi ou le décret d'utilité publique, un chiffre inférieur à celui résultant de l'application de la loi organique.

L'Etat se trouve avoir, de cette manière, un moyen efficace d'intervention. Mais il faut se garder d'en user sous l'empire de considérations étrangères aux chemins de fer; et il ne convient, à notre avis, de s'en servir que pour amener les départements à modifier, le cas échéant, les conditions de construction et d'exploitation prévues dans leurs contrats.

Une seconde conséquence du caractère accessoire du rôle de l'Etat dans les entreprises d'intérêt local, c'est que *la subvention du Trésor ne doit, en aucun cas, excéder les sacrifices réunis des départements, des communes et des particuliers intéressés.*

Ce principe est la consécration même du caractère d'intérêt local des lignes :

Il s'est imposé à nous, dit l'exposé des motifs du projet de 1908, comme il s'était imposé à tous ceux qui s'étaient occupés de voies ferrées d'intérêt local et particulièrement aux rédacteurs de la loi de 1865 et de la loi de 1880. Une voie ferrée,

pour l'établissement de laquelle les intéressés demanderaient à l'Etat un sacrifice supérieur à ceux qu'ils sont disposés à consentir eux-mêmes, ne peut plus être appelée une voie ferrée d'intérêt local.

Des propositions fréquentes ont cependant été présentées au Parlement pour réclamer de l'Etat, en faveur des départements pauvres, une aide financière plus importante.

Déjà, en 1870, M. Le Hon (1), dans un rapport sur une proposition de loi de M. Houssard, concluait à porter aux deux tiers la part de l'Etat dans les dépenses, pour les départements où le centime est inférieur à 20.000 francs.

Au cours de la discussion de la loi de 1880, des orateurs avaient cherché également à faire prévaloir le principe de la variation des subventions avec la richesse des départements, cette richesse devant avoir comme commune mesure la valeur, par kilomètre carré, du centime départemental.

Ces propositions furent combattues avec beaucoup de force par M. Labiche, qui disait en termes excellents :

L'égalité de l'impôt direct n'implique pas l'égalité de la richesse. Les pouvoirs publics le reconnaissent chaque année lorsqu'ils font la répartition du fonds de subvention destiné à venir en aide aux départements qui, à raison de leur situation financière, doivent recevoir une allocation sur les fonds généraux du budget. La base adoptée pour cette répartition n'est

1. M. Le Hon avait été le rapporteur au Corps législatif de la loi de 1865.

pas le produit du centime. Tel département peu étendu et dans lequel le centime donne un moindre produit, peut avoir une richesse relative plus considérable que tel autre département beaucoup plus imposé.

« Pour avoir une règle de répartition à l'abri de toute critique fondée, il faudrait qu'elle pût être établie, non seulement sur la constatation exacte de la richesse effective, mais aussi sur l'appréciation de beaucoup d'autres éléments, par exemple, de la superficie, de la densité de la population, du nombre, de l'étendue des voies déjà établies par l'Etat, de la configuration du pays qui peut modifier beaucoup la dépense de premier établissement, du coût de la main-d'œuvre, du prix des terrains, etc., etc...

Ces considérations, qui n'ont à l'heure actuelle rien perdu de leur valeur, ont été consacrées par la loi de 1880.

Depuis cette époque, différentes propositions de loi ont rappelé l'attention sur la question.

En 1901 (1), un certain nombre de députés demandèrent de fixer la proportion de la subvention du Trésor au moyen des deux barèmes, annexés au décret du 4 juillet 1895, qui ont servi à déterminer le montant de la participation de l'Etat à la construction du réseau vicinal.

Le premier barème, établi d'après la valeur du centime départemental par kilomètre carré, dans l'hypothèse où le département et l'Etat prennent à leur charge les insuffisances de la ligne, faisait varier la subvention du Trésor

1. Chambre des députés, n° 2022. Session extraordinaire de 1900.

de 61.35 0 0 du total des charges admises, lorsque la valeur du centime départemental est inférieure à 2 francs, à 21.35 0 0, lorsque cette valeur dépasse 9 francs.

Le second barème, établi pour le cas où la commune doit contribuer avec le département et l'Etat aux charges de la ligne, est dressé en tenant compte tant de la valeur du centime communal rapportée à la superficie en hectares qu'à la valeur du centime départemental par kilomètre carré. Il faisait varier la proportion de la subvention de l'Etat de 72.20 0 0 à 13 0 0 des subventions totalisées.

Plus récemment, M. Gauthier (1), ancien ministre des Travaux publics, proposait de supprimer les maxima basés sur le montant de la recette et de mettre à la charge de l'Etat une part de l'insuffisance garantie d'autant plus élevée que le centime départemental est plus faible et l'insuffisance à couvrir moins importante.

Les départements étaient divisés en six catégories

1 ^{re}	catégorie supérieure à		7 fr.
2 ^e	— comprise entre		7 et 6 fr.
3 ^e	— —		6 et 5 fr.
4 ^e	— —		5 et 4 fr.
5 ^e	— —		4 et 2 fr. 50
6 ^e	— inférieure à		2 fr. 50

D'autre part, le montant des insuffisances était divisé

1. Proposition de loi présentée au Sénat le 6 juin 1907, n° 141. Session ordinaire de 1907, analogue à une proposition de loi faite en 1904 par le même auteur.

en 9 tranches de 200.000 fr. chacune, la première correspondant à une insuffisance de 0 à 200.000 fr. la dernière correspondant à une insuffisance supérieure à 1.600.000 fr.

La proportion maxima de la subvention du Trésor — correspondant à une insuffisance inférieure à 200.000 fr. et à un centime départemental plus petit que 2 fr. 50 — s'élevait à 75 0/0.

Le principe de ce barème a été repris par la commission des Travaux publics de la Chambre, qui a été chargée d'examiner le projet de revision de la loi de 1880, présenté en 1908 par le gouvernement.

D'après le texte de la commission, les six catégories prévues par M. Gauthier seraient maintenues, mais la participation de l'Etat serait suspendue, lorsque les charges dépasseraient dans un département 1.400.000 francs (au lieu de 1.600.000 francs).

D'un autre côté, les proportions adoptées diffèrent sensiblement ; l'égalité des sacrifices entre l'Etat et le département est prévue, pour tous les départements, lorsque les charges totales sont comprises entre 400.000 et 600.000 francs, tandis que dans la proposition Gauthier, les départements ne supportaient la moitié que pour les charges comprises entre 600.000 et 800.000 francs.

Toutefois, il est admis que la part de l'Etat pourra, dans certains cas, s'élever à 60 0/0, 65 0/0, 70 0/0 et même 75 0/0 des charges totales.

Une proportion aussi élevée est, sans aucun doute, manifestement exagérée et le gouvernement paraît bien inspiré

en décidant de maintenir le principe de la participation de l'Etat basée au maximum sur l'égalité des sacrifices de l'Etat et des départements.

Voici, en effet, le texte de la note qu'il a envoyée à la commission des Travaux publics de la Chambre (voir rapport Lebrun, p. 47) :

Le gouvernement regrette vivement de ne pouvoir accepter le principe du barème dont l'institution est proposée par la commission ; il ne méconnaît point, cependant, l'importance des arguments qui peuvent être invoqués à l'appui d'un système proportionnant les subventions de l'Etat à la valeur du centime départemental par kilomètre carré de superficie.

.

Le gouvernement fait observer, d'une part, qu'une entreprise cesse d'être d'intérêt local lorsqu'elle exige, pour être créée, une subvention de l'Etat supérieure à la moitié de la dépense totale d'établissement ; *elle est, en ce cas, d'intérêt général ; il appartient à l'Etat de la concéder* et de conserver ainsi, en même temps qu'il en assume les charges, les bénéfices éventuels attachés à la propriété gratuite de la ligne en fin de concession ; d'autre part, l'exemple que l'on prétend tirer des barèmes régissant l'application de diverses lois sociales n'est point déterminant ; ces lois imposent aux communes et aux départements des dépenses auxquelles ils ne sont pas libres de se soustraire et qui peuvent excéder leurs forces contributives ; il est, dès lors, logique que l'Etat représentant de la collectivité, accepte de pourvoir à l'insuffisance de leurs moyens financiers. Il n'en est nullement de même en

ce qui concerne les voies ferrées ; les départements ne sont point tenus d'en poursuivre la création ; il est surtout rationnel qu'ils proportionnent l'importance des entreprises qu'ils engagent aux ressources dont ils disposent et qu'ils peuvent y affecter.

Malgré cette argumentation excellente, qui nous paraît être à l'abri de toute critique, la commission des Travaux publics n'a pas voulu se laisser convaincre. Ses raisons nous semblent d'ailleurs assez surprenantes. La commission invoque comme précédent, le système prévu par la loi de 1865 ; mais elle oublie de remarquer que si, d'après cette loi, le montant de la subvention de l'Etat variait avec la valeur du centime départemental et en raison inverse de cette valeur, elle ne pouvait, en aucun cas, *dépasser la part de la dépense laissée à la charge du département.*

Or, toute la question est là. On peut admettre des barèmes faisant varier la subvention du Trésor, dans la limite de l'égalité des sacrifices, en raison de la richesse du département, et c'est à cette idée que s'est rallié le législateur de 1865.

Mais on ne doit pas entamer le principe de l'égalité, au maximum, des charges de l'Etat et de celles des départements.

D'ailleurs, il ne faut pas se le dissimuler, de même qu'en 1880 on a réalisé l'égalité entre les départements, en fixant le taux uniforme des subventions au taux maximum de la loi de 1865, de même, dans quelques années, des

propositions seraient sans aucun doute présentées pour accorder aux départements moins bien traités les conditions de faveur consenties aux autres.

Pour ces motifs, nous espérons que le Parlement ne ratifiera pas le texte préparé, sur ce point, par la commission des Travaux publics de la Chambre.

Le législateur est, cependant, déjà entré dans cette voie en votant les lois de 1898 et 1908 réglementant l'allocation de subventions du Trésor aux services réguliers de voitures automobiles (1). Il serait très regrettable de le voir y persévérer, car des dispositions de cette nature ont comme conséquence inévitable — en faisant trop étroits, pour les affaires locales, les liens qui unissent les départements à l'Etat — de rendre impossible toute décentralisation sérieuse.

Maximum de la subvention de l'Etat par département.—

La question des variations de la subvention de l'Etat avec les départements revêt encore un autre aspect. On peut se demander s'il n'y a pas lieu de fixer, par département, une limite au delà de laquelle les entreprises projetées ne seraient plus susceptibles de bénéficier du concours de l'Etat.

La loi de 1880 (article 14) fixait pour les subventions du Trésor un maximum de 400.000 francs par département, ce qui faisait pour l'ensemble des 86 départements de la

1. La subvention de l'Etat peut atteindre les 2/3 de la charge totale.

France, 34.400.000 francs. Le législateur espérait ainsi opposer un obstacle efficace aux entreprises exagérées des administrations locales. Mais, dans la pratique, des propositions n'ont pas manqué d'être faites par les représentants, au Parlement, des départements pour lesquels le maximum était sur le point d'être atteint.

La loi de 1880 a déjà subi, sur ce point, nous l'avons vu, deux modifications : le chiffre maximum fixé à l'origine à 400.000 francs a été porté à 600.000 francs par la loi de finances du 30 décembre 1903 et à 800.000 francs par celle du 30 janvier 1907.

L'inscription dans la loi d'un tel maximum, assuré d'être relevé dès qu'il sera atteint, n'est donc plus qu'une formalité illusoire.

D'après le projet de loi de 1908, il serait, du reste, appelé à disparaître. Le gouvernement a pensé, toutefois, qu'il convenait d'empêcher les départements d'abuser des subventions de l'Etat et il s'est arrêté à l'ingénieuse combinaison suivante :

1° Jusqu'à concurrence de 600.000 francs au total, le département pourra solliciter le concours de l'État pour la moitié des dépenses d'établissement ;

2° Lorsque le département bénéficiera de subventions dont le total atteindra 600.000 francs, la participation de l'Etat ne pourra pas être supérieure au 1/4 des charges totales.

D'ailleurs, pour corriger ce que cette limitation pourrait avoir d'excessif pour certains départements, le projet dis-

pose qu'ils auront la faculté de retrouver des disponibilités, en consentant à réduire les maxima des subventions qui leur ont été allouées pour les lignes en exploitation (si les produits nets justifient cet abandon); ils pourront ainsi faire bénéficier les nouvelles entreprises d'une subvention de l'Etat égale à la moitié de la dépense d'établissement.

SECTION III

BASES, FORME, LIMITE DE LA SUBVENTION DE L'ETAT

Nous avons jusqu'ici indiqué ce qui nous paraissait constituer le caractère essentiel de la subvention de l'Etat et nous en avons déduit qu'elle devait être, d'une part, facultative, d'autre part, égale, au plus, aux sacrifices réunis des départements, des communes et des intéressés.

Il importe maintenant d'examiner comment l'Etat, uni volontairement au département, pour des entreprises déterminées, doit se comporter vis-à-vis de son associé.

En d'autres termes, quels doivent être les rapports financiers de l'Etat et du département dans l'établissement de voies ferrées d'intérêt local?

Le législateur de 1865, sans préciser le principe, a cependant compris avec netteté que, dans une entreprise d'intérêt local l'Etat n'a aucun lien avec le concessionnaire. Avec ce dernier, ce sont les autorités locales seules qui s'engagent et l'unique objet de la subvention de l'Etat est de diminuer, en dehors du concessionnaire, la dépense

dont les départements et les communes ont assumé la charge.

Dans le système de la loi de 1865, le département supportait une fraction importante de la dépense d'établissement, en laissant au concessionnaire, pour rémunérer le surplus du capital qui retombait sur lui, la totalité ou une partie des excédents de recettes de l'exploitation. On voit, dans ces conditions, que la participation de l'Etat pouvait être accordée seulement aux départements ou aux communes.

Sous le régime de 1880, la nature des rapports de l'Etat et des départements est loin d'être aussi claire. Certains auteurs, notamment MM. Picard et Payen, ont toutefois émis l'avis que même avec les dispositions de la loi de 1880, le concessionnaire n'est jamais le bénéficiaire de la subvention de l'Etat.

Sous le régime de la loi du 12 juillet 1865, les subventions de l'Etat étaient toujours accordées aux départements ou aux communes qui concédaient les chemins de fer d'intérêt local.

Le libellé de la loi du 11 juin 1880 a fait naître des doutes sur la convenance de persister dans les errements antérieurs. On s'est demandé si désormais les subsides du Trésor ne devaient pas être alloués directement aux concessionnaires. Mais le Conseil d'Etat a repoussé cette interprétation à diverses reprises, et notamment en août 1883. En effet, l'Etat n'est point partie au contrat de concession ; ce contrat est exclusivement formé entre le département ou la commune, d'une part, et le concessionnaire, d'autre part ; seul, le département ou la

commune peut être débiteur direct du concessionnaire, sauf à obtenir du Trésor une participation venant en déduction des charges imposées à son budget. Le concours de l'Etat doit résulter d'une disposition de la loi qui autorise l'exécution et prononce la déclaration d'utilité publique. (*Traité des chemins de fer*, 1887, p. 377).

D'autre part, M. Payen écrit (ouvrage déjà cité, p. 213) :

Il est essentiel de noter que le bénéficiaire des subventions de l'Etat n'est pas le concessionnaire du chemin de fer d'intérêt local ou du tramway. C'est le département ou la commune.

A la vérité, le plus souvent, sous le régime de la loi de 1880, la subvention du Trésor est allouée au département pour diminuer sa part dans l'insuffisance garantie.

Mais il peut arriver que les sommes dues par l'Etat soient touchées directement par le concessionnaire. C'est ce qui se produit notamment dans le cas où le département s'est engagé, en dehors de toute intervention de l'Etat, à verser une somme invariable au concessionnaire.

Un exemple précisera notre pensée.

Supposons un département qui a promis son aide financière dans la limite d'une somme fixée à 1.000 francs par kilomètre.

Dans cette hypothèse, la subvention de l'Etat — dont le maximum $S = G$ aura pour valeur 1.000 francs par kilomètre — devra être obligatoirement versée au concessionnaire.

Les types de convention de cette nature ne sont pas

rare et, en fait, un certain nombre de compagnies sont désignées comme parties prenantes dans les ordonnances de paiement délivrées par le ministre des Travaux publics.

Nous citerons notamment :

Compagnie de chemins de fer départementaux. Ligne de Valognes et Montebourg à Saint-Vaast et Barfleur (Manche) ;

Compagnie de chemins de fer à voie étroite. Tramways de Châteaubriant à Saint-Julien-de-Vouvantes (Loire-Inférieure) ;

Société de chemins de fer économiques du Nord. Ligne de Lens à Frévent.

Société d'Aire à Fruges et de Rimeux-Gournay à Berck, (Pas-de-Calais) ;

Compagnie du chemin de fer du Cambrésis. Tramway de Cambrai à Câtillon (Nord) ;

Société générale des chemins de fer économiques. Ligne de Sore à Luxey (Landes) ;

Société du chemin de fer de la Vallée de Celles. Ligne de La Neuveville-les-Raon à Raon-sur-Plaine (Vosges).

Il n'est, d'ailleurs, pas surprenant, étant donné l'esprit de la loi de 1880, que le principe qui doit régler les rapports financiers de l'Etat et du département, en cette matière, n'ait pas été sauvegardé.

Le législateur, en promettant sa subvention, ne s'est pas considéré, après son engagement, comme associé avec le département pour tous les risques futurs.

Pour éviter de subventionner des entreprises trop coûteuses, il a prévu que son concours pourrait être réduit à partir d'un certain chiffre de recettes. Or, les limitations

qu'il a imaginées n'avaient pas de base rationnelle, car à côté du chiffre de recette, il importe de placer le montant de la dépense d'exploitation.

Les départements se sont trouvés, par suite, engagés par le législateur lui-même dans une voie qui leur réservait de graves mécomptes.

A notre avis, l'Etat n'était pas en droit de se dérober ainsi. Il a, sans doute, le devoir de détourner les départements des entreprises onéreuses, mais le seul moyen qu'il puisse employer à cet effet est de refuser son concours ou d'en diminuer l'importance.

Il est essentiel que les départements ou les communes soient exactement fixés par l'acte déclaratif d'utilité publique sur la quotité des engagements du Trésor et nous estimons que l'Etat ne peut, sans injustice, laisser supporter aux départements tous les risques d'une entreprise dans laquelle il est devenu leur associé.

Des considérations qui précèdent il résulte que la subvention de l'Etat ne peut être étudiée isolément et qu'il est nécessaire, pour déterminer ses bases, sa forme et ses limites de connaître la nature des engagements financiers pris par les autorités locales vis-à-vis des concessionnaires.

Or, nous savons comment doit être envisagée la participation des départements et des communes dans l'établissement des chemins de fer d'intérêt local.

Le système de la garantie d'intérêt, préconisé par le législateur de 1880, nous a semblé incompatible avec toute exploitation rationnelle et nous avons estimé

qu'il y avait lieu, pour les collectivités, de donner franchement des subventions à la construction, de manière à laisser seulement à la charge des compagnies une fraction du capital susceptible d'être rémunéré par les excédents de recettes.

La pratique actuelle — imposée, nous l'avons vu, depuis un vingtaine d'années par le Conseil d'Etat — est basée sur cette théorie.

Le département prend à sa charge la majeure partie des dépenses d'établissement ($\frac{3}{4}$ ou $\frac{4}{5}$) et garantit au concessionnaire pendant toute la durée de la concession, l'intérêt et l'amortissement des sommes avancées par lui.

Cette garantie peut paraître constituer un avantage exagéré au profit du concessionnaire. Ce dernier devrait, semble-t-il, attendre des seuls excédents de recettes la rémunération de son capital, d'autant plus que dans cette hypothèse, l'exploitation se trouverait, sans nul doute, assurée dans les conditions les meilleures.

Mais, pratiquement, des contrats rédigés sur ces bases risqueraient fort, sauf cas exceptionnel, de ne pas obtenir l'assentiment des demandeurs en concession.

Quoi qu'il en soit, on aperçoit que dans ces types de conventions, la base sur laquelle doit être calculée la subvention de l'Etat est la dépense d'établissement assumée par les autorités locales.

Le principe était déjà posé par la loi de 1865 ;

Art. 5. — Le montant de ces subventions pourra s'élever

jusqu'au tiers (1) de la dépense que le *traité à intervenir laissera à la charge des départements, des communes et des intéressés.*

Mais, et c'est un point de vue qui n'a pas été aperçu en 1865, convient-il, pour l'Etat, de faire varier sa subvention d'après les résultats de l'exploitation ?

Doit-il, d'une part, accepter de concourir au paiement des déficits et d'autre part, n'y a-t-il pas lieu de prévoir à son profit, un partage éventuel des bénéfices réalisés ?

Fidèle à notre conception des rapports financiers de l'Etat et des autorités locales, nous poserons ces deux questions de la manière suivante :

1° Le département peut-il garantir les insuffisances de l'exploitation ?

2° Doit-il se réserver une part dans les bénéfices futurs ?

En ce qui concerne le premier point, sans répondre d'une manière absolue par la négative, il semble que la garantie des insuffisances ne devrait être accordée à un concessionnaire que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles.

Une combinaison ingénieuse a, d'ailleurs, été imaginée pour ne pas laisser à la charge des compagnies les déficits qui se produisent d'ordinaire pendant les premières années de l'exploitation. Les conventions prévoient l'institution d'un compte d'attente, où sont portées ces insuffisances, et

1. Elle s'abaissait, d'après la valeur du centime, à la moitié et au quart.

dont le montant est remboursé, avec ou sans intérêts, dès l'apparition des excédents de recettes.

Les auteurs du projet de loi de 1908 ont estimé, eux aussi, qu'il est difficile d'admettre le principe de la garantie des insuffisances.

Ainsi que nous l'avons expliqué, avec la réduction des frais d'exploitation à laquelle on est arrivé aujourd'hui, fournir une recette suffisante pour couvrir les frais d'exploitation est vraiment le minimum de ce qu'on peut exiger d'une voie ferrée.

Mais après avoir admis que, dans certains cas, le département serait libre de participer au paiement des déficits, le projet dispose que l'Etat doit refuser tout concours sur ce point.

S'il convient de laisser aux départements la possibilité de triompher, dans certains cas, des hésitations d'un concessionnaire auquel ils tiennent, en lui accordant pour certaines lignes une garantie d'exploitation, ce sont là des combinaisons que l'Etat ne doit pas encourager, qu'il ne doit autoriser que dans des cas très exceptionnels, et auxquels, dès lors, *il doit demeurer étranger.*

Notre opinion est toute différente et il nous semble que si, véritablement, dans certains cas, les départements peuvent être amenés, pour des raisons sérieuses, à accorder leur garantie aux insuffisances d'exploitation, l'Etat doit prendre sa part des charges supplémentaires supportées par eux.

Il serait cependant préférable, à notre avis, afin d'éviter

les abus qui ne manqueraient pas de se produire, d'interdire aux autorités locales, par une disposition expresse de la loi, d'assurer le paiement total ou partiel des déficits d'exploitation.

Cette conclusion aurait dû, semble-t-il, être adoptée par les rédacteurs du projet de loi, puisqu'ils écrivaient dans l'exposé des motifs (p. 13) :

Empiriquement, on admet généralement que, dans l'état présent du développement du commerce, de l'industrie et de la richesse nationale, une voie ferrée qui ne peut donner une recette suffisante pour couvrir ses frais d'exploitation, doit être ajournée. Il paraît, en effet, difficile de soutenir que *la collectivité* doit sacrifier 60.000 francs pour donner à une région déterminée 1 kilomètre de voie qui n'est pas susceptible de produire, voyageurs et marchandises compris, les 5 ou 6 fr. par jour nécessaires pour couvrir les dépenses d'exploitation.

Partage des bénéfices. — Sur le second point aucun doute ne paraît pouvoir s'élever.

Sous le régime de la loi de 1880, ou plus exactement dans le type de convention prévu par le législateur de 1880, la part des recettes attribuée aux départements et à l'Etat représentait un prélèvement pour le remboursement des subventions, plutôt qu'un partage des bénéfices.

Le concours accordé aux concessionnaires était une aide provisoire, destinée à le garantir contre les mauvaises chances possibles de l'exploitation et il était, par suite, naturel de prévoir seulement un remboursement des

avances sans demander à l'exploitant, après sa complète libération, d'abandonner une partie de ses bénéfices.

Mais, dans la forme actuelle de la participation financière des collectivités dans l'établissement des lignes d'intérêt local, une association véritable se constitue entre les départements et les compagnies.

Il est donc logique et équitable que les départements — et par voie de conséquence l'Etat — qui assument une partie des charges, se voient appelés à partager les bénéfices.

Ce mot n'est, d'ailleurs, pas très convenablement choisi et il semble nécessaire de préciser le sens dans lequel il faut l'entendre.

Habituellement, on appelle bénéfice la part des produits d'une entreprise qui dépasse les sommes nécessaires pour assurer le paiement des dépenses et la rémunération de la totalité du capital engagé.

Mais, pour les chemins de fer, on n'envisage souvent que la part du capital fourni par le concessionnaire et on se sert de l'expression bénéfice pour désigner les recettes qui restent disponibles après le paiement des frais d'exploitation et l'attribution au capital apporté par le concessionnaire d'un revenu déterminé.

Il serait préférable, à notre avis, de ne pas détourner ce mot de sa signification véritable et d'employer, dans le second cas envisagé, l'expression excédent de recettes.

L'article 19 du projet de loi de 1908 prévoit le partage entre l'Etat et les départements des excédents de recettes et pour éviter que le département ne réduise à rien, par

des stipulations avantageuses pour le concessionnaire, la part à laquelle peut prétendre l'État, il dispute que cette part ne puisse être inférieure au quart de l'excédent.

Lorsque l'État a alloué une subvention pour l'établissement d'une ligne, il a droit, tant que cette ligne est en exploitation, à une participation dans l'excédent des recettes sur les dépenses d'exploitation augmentées de l'intérêt et de l'amortissement de la part du capital que le concessionnaire aurait prise à sa charge initiale, soit pour le premier établissement de la ligne, soit pour les travaux complémentaires.

L'acte de concession détermine la part de cet excédent attribuée au concessionnaire. Le surplus est partagé entre l'État, les départements ou les communes dans la proportion de leurs subventions, sans que la part de l'État puisse être inférieure au quart de l'excédent défini au paragraphe précédent.

La fixation d'un minimum pour la part de l'État dans l'excédent des recettes nous paraît constituer une précaution excellente de nature à prévenir la rédaction de contrats trop avantageux pour les concessionnaires.

Le texte de l'article 19 présente cependant une lacune qui devrait, semble-t-il, être comblée par le Parlement.

Le plus souvent, nous l'avons déjà indiqué, la convention prévoit l'allocation, par les départements, au profit des compagnies, d'une annuité qui représente l'intérêt et l'amortissement du capital qu'elles ont engagé dans l'entreprise.

Il convient donc, dans ce cas, de prévoir un partage

dès l'apparition des excédents de recettes, et la loi devrait contenir une disposition qui serait applicable à ce type de convention. Il y aurait lieu, d'ailleurs, de stipuler un minimum pour la part revenant à l'Etat.

Forme de la subvention de l'Etat. — La subvention de l'Etat doit-elle être allouée en capital ou par annuités ?

Cette question, qui avait paru essentielle en 1880, n'a plus maintenant qu'une importance relative.

Le législateur de 1880 avait considéré, en effet, que l'objet propre du concours financier du Trésor était d'assurer l'exploitation, et, par ce fait même, il avait posé le principe absolu de l'allocation *annuelle* de la subvention.

Mais aujourd'hui, il est admis que la participation de l'Etat a seulement pour but de diminuer les charges des autorités locales et l'on conçoit, dès lors, qu'en théorie, l'Etat pourrait, sans difficulté, se libérer vis-à-vis des départements ou des communes par des subventions en capital.

Ce mode de concours aurait l'avantage de ne pas obliger le Trésor à emprunter par l'intermédiaire des départements.

Mais, en fait, dans la situation budgétaire présente, il ne saurait être question d'y recourir ; les disponibilités ne le permettent guère, et s'il fallait, pour tenir les engagements pris, procéder à des émissions d'emprunt, on s'exposerait à perdre dans la situation générale du crédit de l'Etat, les avantages immédiats à retirer du taux de l'emprunt.

La subvention du Trésor sera donc allouée, sauf exception, sous forme d'annuités.

L'article 18 du projet de loi de 1908 a trouvé une base excellente pour la conversion en annuités des sacrifices en capital consentis par les autorités locales : c'est le taux moyen d'intérêt des emprunts contractés par les départements au cours de l'année précédente.

Ce taux moyen est très facile à connaître, car la direction de l'administration départementale en a tous les éléments ; il ne peut, d'ailleurs, léser sérieusement aucun département, car les conditions de crédit des divers départements sont à peu près équivalentes. (Exposé des motifs.)

Quant à la période prévue pour l'amortissement, elle est égale à la durée des concessions qui ne doit pas, en principe, dépasser cinquante ans.

Limite de la subvention du Trésor. — La seule limite qu'il y ait lieu d'assigner à la subvention du Trésor, c'est le montant des sacrifices réunis des départements, des communes et des intéressés.

En désignant par A la part du capital supporté par les autorités locales, a, le taux d'emprunt applicable, intérêt et amortissement compris, B, le surplus du capital fourni par le concessionnaire, b, le revenu garanti à ce capital, la subvention de l'Etat se détermine par la formule :

$$S = G = 1/2 (a A + b B).$$

CONCLUSION

Nous nous sommes efforcé, au cours de cette étude, d'indiquer le mieux possible le rôle qu'a joué jusqu'ici la subvention du Trésor dans l'établissement des voies ferrées d'intérêt local.

Puis, profitant de l'expérience acquise par l'application et les résultats des deux lois qui ont régi la matière et qui ont été conçues dans un esprit si différent, nous avons essayé de dégager, par une analyse du caractère de la participation de l'Etat, la forme et les limites de cette participation.

Sans nous flatter d'être parvenu à rester toujours assez clair — qualité qui eût été cependant nécessaire dans ces questions si difficiles — nous espérons avoir mis suffisamment en lumière les deux points suivants qui nous paraissent essentiels :

En premier lieu, le rôle de l'Etat, au point de vue financier dans la création des chemins de fer d'intérêt local, est et doit rester un rôle de second plan.

L'initiative, l'instruction des projets, la préparation des contrats de concession appartiennent aux autorités locales, et, comme conséquence, l'Etat qui n'a pas engagé la dépense, demeure toujours libre de refuser sa participation.

En second lieu, le seul objet de la subvention du Trésor

est de diminuer les charges des départements et des communes. Sa forme dépend donc de la nature des engagements financiers pris par les autorités locales.

A l'heure actuelle, il est admis que ces engagements ne peuvent consister dans une garantie d'intérêt accordée aux concessionnaires.

Le trafic recueilli sur les lignes d'intérêt local est insuffisant pour rémunérer la totalité des capitaux engagés et il est reconnu nécessaire d'allouer aux demandeurs en concession, de fortes subventions en capital, de manière à ne laisser à leur charge qu'une partie relativement faible des dépenses d'établissement.

On pourrait se demander si l'Etat devrait consentir ainsi des sacrifices pour la construction de lignes dont les recettes ne peuvent évidemment couvrir qu'une faible partie des charges.

La participation du Trésor n'est cependant pas discutée, et elle a été notamment justifiée par M. Considère dans les termes suivants (1) :

Nous pensons que, tôt ou tard, on arrivera à construire des lignes dont l'exploitation sera onéreuse. Cette éventualité peut paraître inadmissible à ceux qu'aveugle l'habitude de voir le bénéfice des grandes lignes rémunérer le capital de premier établissement, et qui ne sauraient comprendre que des voies ferrées jouent un autre rôle, et puissent néanmoins être fort utiles à la collectivité. Mais, en somme, nous ne voyons pas

1. *Annales des Ponts et Chaussées*, février et mars 1892.

que le fait de poser des rails, au lieu de macadam, sur la plateforme d'une voie de communication, en change forcément le régime économique, et qu'il soit absurde de prévoir pour certains chemins de fer une exploitation à perte, comme celle que l'Etat, les départements ou les communes, ont adoptée pour les ports, les canaux, les routes et les chemins de toute catégorie.

Toutefois, nous pensons que le devoir de l'Etat est de ne pas encourager, outre mesure, les entreprises d'intérêt local.

Il convient, pour l'administration supérieure, d'examiner avec le plus grand soin les projets présentés par les départements.

Elle a entre ses mains, nous l'avons dit, une arme très efficace et elle ne doit pas hésiter, par la menace du refus ou d'une réduction de la subvention, à imposer aux autorités locales les modifications jugées nécessaires dans les contrats de concession.

Il importe particulièrement, à notre avis, de soumettre à une critique sévère les évaluations des dépenses d'établissement, et plus encore peut-être, de rechercher, pour demander leur insertion dans les conventions, les formules des frais d'exploitation les plus susceptibles de faire concorder l'intérêt de l'exploitant avec l'intérêt du public.

Vu : le Président de la thèse

BERTHÉLEMY

Vu : le Doyen
CAUWES

Vu, et permis d'imprimer,
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
L. LIARD

ANNEXE

Loi des 12-19 juillet 1865
relative aux chemins de fer d'intérêt local.
(2^e semestre, 1865, série 11. *Bull.*, 1314, p. 145.)

Article premier. — Les chemins de fer d'intérêt local peuvent être établis : 1^o par les départements ou les communes avec ou sans le concours des particuliers intéressés ; 2^o par des concessionnaires, avec le concours des départements ou des communes. Ils sont soumis aux dispositions suivantes :

Art. 2. — Le Conseil général arrête, après instruction préalable par le préfet, la direction des chemins de fer d'intérêt local, le mode et les conditions de leur construction, ainsi que les traités et les dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation. L'utilité publique est déclarée et l'exécution est autorisée par le décret délibéré en Conseil d'Etat, sur le rapport des ministres de l'Intérieur et des Travaux publics. Le préfet approuve les projets définitifs, après avoir pris l'avis de l'ingénieur en chef, homologue les tarifs et contrôle l'exploitation.

Art. 3. — Les ressources créées en vertu de la loi du 21 mai 1836 peuvent être affectées en partie par les communes et les départements à la dépense des chemins de fer d'intérêt

local. L'article 13 de ladite loi est applicable aux centimes extraordinaires que les communes et les départements s'imposeront pour l'exécution de ces chemins.

Art. 4. — Les chemins de fer d'intérêt local sont soumis aux dispositions de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, sauf les modifications ci-après : le préfet peut dispenser de poser des clôtures sur tout ou partie du chemin ; il peut également dispenser d'établir des barrières au croisement des chemins peu fréquentés.

Art. 5. — Des subventions peuvent être accordées sur les fonds du Trésor pour l'exécution des chemins de fer d'intérêt local. Le montant de ces subventions pourra s'élever jusqu'au tiers de la dépense que le traité à intervenir laissera à la charge des départements, des communes et des intéressés. Il pourra être fixé à la moitié pour les départements dans lesquels le produit du centime additionnel au principal des quatre contributions directes est inférieur à 20.000 francs, et ne dépassera pas le quart pour ceux dans lesquels le produit sera supérieur à 40.000 francs.

Art. 6. — La somme affectée chaque année, sur les fonds du Trésor, au paiement des subventions mentionnées en l'article précédent, ne pourra dépasser 6 millions.

Art. 7. — Les chemins de fer d'intérêt local qui reçoivent une subvention du Trésor peuvent être assujettis envers l'Etat à un service gratuit ou à une réduction du prix des places.

Art. 8. — Les dispositions de l'article 4 de la présente loi seront également applicables aux concessions de chemins de fer destinés à desservir des exploitations industrielles.

BIBLIOGRAPHIE

- Picard (A.)*. — Traité des chemins de fer. (Rothschild, 1887).
- Colson*. — La garantie d'intérêts et son application, en France, à l'exécution des Travaux publics. (Dunod, 1889).
- Abrégé de la Législation des chemins de fer et tramways. (Dupont, 1901.)
 - Exposé au Congrès international des chemins de fer. Septième session. Washington. 1905. Question XVIII.
- Payen (Fernand)*. — Des concessions de chemins de fer d'intérêt local et de tramways. Rousseau (1907.)
- Piot (Gaston)*. — Eléments de la législation des chemins de fer et des tramways. (Berger-Levrault, 1906.)
- Thesvenez (René)*. — Législation des chemins de fer et des tramways. (Dunod et Pinat, 1909.)
- Lallemand-Dumoutier*. — Thèse Paris, 1905.
- Lacan (A.)*. — Rousseau, 1899.
- Documents parlementaires.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PREMIÈRE PARTIE	
CHAPITRE I. — Généralités.....	7
<i>Section I.</i> — Distinction entre les chemins de fer d'intérêt local et les chemins de fer d'intérêt général.....	7
<i>Section II.</i> — Distinction entre les chemins de fer d'intérêt local et les tramways.....	15
CHAPITRE II. — Historique. — Loi du 12 juillet 1865...	19
<i>Section I.</i> — Principes de la loi.....	19
<i>Section II.</i> — Ses résultats.....	24
<i>Section III.</i> — Les critiques portées contre cette loi sont-elles justifiées ?.....	28
DEUXIÈME PARTIE	
CHAPITRE I. — Exposé de la législation actuelle. — Loi du 11 juin 1880.....	31
<i>Section I.</i> — Conception financière des auteurs de la loi.....	31
<i>Section II.</i> — Maxima de la subvention du Trésor.	37
Maxima de l'article 13: maxima du paragraphe 1	39
Maximum du paragraphe 2.....	45
Limites posées par le paragraphe 3.....	46
Maxima de l'article 14.....	48
§ 1.....	48
§ 2.....	51
<i>Section III.</i> — Remboursement, durée des subven- tions du Trésor.....	53
<i>Section IV.</i> — Paiement des subventions.....	57
a) Quelles entreprises peuvent bénéficier de la subvention de l'Etat.....	57

b) Point de départ de la subvention.....	59
c) Règlement de la subvention, procédure, droits de la Commission locale, effets de l'arrêté du ministre des Travaux Publics.....	61
d) Avances sur la subvention.....	70
CHAPITRE II. — Critique de la loi de 1880.....	73
Section I. — Résultats de la loi. — Comment la loi a été appliquée.....	73
Section II. — Avis du Conseil d'Etat tendant à interdire les forfaits de construction et d'exploitation. — Effets de cette jurisprudence.....	82
Section III. — Etude des principales difficultés d'application des maxima de la loi de 1880....	90
a) Difficultés concernant la première limite posée par le paragraphe 3 de l'article 13.....	90
b) Difficultés concernant la deuxième limite posée par le même paragraphe.....	102
c) Examen de la clause prévoyant la participation de l'Etat aux bénéfices.....	105

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE I. — Caractère de la subvention de l'Etat....	109
Section I. — L'Etat doit-il, dans l'avenir, participer à l'établissement des chemins de fer d'intérêt local ?.....	109
Section II. — La subvention du Trésor est l'accèssoire des subventions départementales et communales.....	117
Conséquences : a) elle est facultative.....	118
b) elle ne doit pas dépasser les sacrifices consentis par les autorités locales et les particuliers intéressés.....	119
Section III. — Bases, forme, limite de la subvention.....	128
CONCLUSION.....	141

